

モンゴルにおける公的ノンフォーマル教育に関する 実証的研究

著者	ダグワドルジ アディアニャム
学位授与機関	Tohoku University
学位授与番号	11301
URL	http://hdl.handle.net/10097/00126445

博士論文

モンゴルにおける公的ノンフォーマル教育に関する
実証的研究

DAGVADORJ ADIYANYAM

モンゴルにおける公的ノンフォーマル教育に関する実証的研究

目次

序章	研究課題の提起と研究方法	1
第1節	研究課題の提起	1
第2節	モンゴル国における体制転換と教育の状態	3
第3節	本論文の構成、研究方法	4
第1章	先行研究でみるノンフォーマル教育の概念と政策展開の検討 はじめに	8
第1節	ノンフォーマル教育概念登場の歴史的背景と諸関連概念	8
1-1-1	途上国開発理論と教育開発理念の相互関係	8
1-1-2	1960年代末～1970年代前半における国際教育開発理念の 変遷	10
1-1-3	ノンフォーマル教育概念の登場と教育の3形態の相互関係	11
1-1-4	1990年代以降の国際教育開発政策の動向	14
1	万人のための教育(Education for All: EFA)	15
2	教育関連ミレニアム開発目標(教育関連 MDGs)	16
3	持続可能な開発のための教育(Education for Sustainable Development: ESD)	17
4	持続可能な開発目標 4(Sustainable Development Goal 4: SDG4)	18
第2節	ノンフォーマル教育とは何か一概念化の現状、特質、役割	19
1-2-1	ノンフォーマル教育の概念化に関する議論とその進展	19
1-2-2	ノンフォーマル教育の特質	25
1-2-3	ノンフォーマル教育が果たしうる役割	28
第3節	登場以降の発展途上国における実践、 識字教育及びエンパワーメントとの関連、抱える課題	30
1-3-1	ノンフォーマル教育政策の展開	30
1-3-2	途上国におけるノンフォーマル教育の中の識字教育の位置 づけ	32
1-3-3	ノンフォーマル教育実践におけるエンパワーメント	34

1-3-4	先行研究にみるノンフォーマル教育の理論的・実践的課題	36
1	理論的課題	36
2	実践的課題	37
	小括	40
第2章	モンゴルにおける公的ノンフォーマル教育について	47
	はじめに	47
1	一般統計	47
2	都会人口の増加	49
3	遊牧民の生活様式	50
第1節	社会主義体制下の教育制度	51
2-1-1	1921年直前の教育事業	51
2-1-2	1921年の革命後の教育政策	53
1	近代学校教育制度の成立過程	53
2	学齢期児童の初等及び前期中等教育完全普及の達成	55
3	憲法における教育の保障	55
第2節	ノンフォーマル教育の前史	58
2-2-1	1921年の革命直後の識字及び識字教育の事情	58
2-2-2	成人教育の歴史的変遷	60
	第1期：約1921年～1939年	60
	第2期：約1939年～1957年	60
	第3期：1955年以降	61
	労働者優遇措置	62
	第2節のまとめ	63
第3節	体制転換とノンフォーマル教育発祥の法的基盤	64
2-3-1	体制転換と教育分野が抱えた問題	64
2-3-2	教育法制の再編とノンフォーマル教育関連規程	65
2-3-3	教育法に基づくノンフォーマル教育関連規程	66
	補助教育に関する規程	67
2-3-4	教育分野におけるその他の政策文書の検証	67
第4節	公的ノンフォーマル教育の制度、実践	72
2-4-1	制度と活動の概要	72
2-4-2	財源確保の状況	77

2-4-3	モニタリング、評価について	78
	小括	78
第3章	貧困、無教育に対するノンフォーマル教育センターの活動	84
	はじめに	84
第1節	バヤンズルフ区の CLC の活動	84
3-1-1	センターの概要—歴史・組織・活動内容	84
3-1-2	学習事業の展開と成果	87
第2節	地方部 CLC の活動	97
	はじめに 中央県のノンフォーマル教育の事情	97
3-2-1	ルン・ソム CLC の活動	98
3-2-2	エルデネ・ソムにおける夏季移動識字教室の活動	102
	小括	104
第4章	学習者の生活実態	107
	はじめに	107
第1節	ゲル集落世帯の家族生活	107
4-1-1	地域の概要、人口の流動化	107
4-1-2	対象世帯の経済的状況	112
4-1-3	社会的保障と教育の状況	117
	1 住民登録の状況	118
	2 医療保険加入の状況	119
	3 義務教育未修了者と非識字者	123
	4 義務教育未修了者・非識字者に対する CLC の対応例	123
	5 政府や NGO 団体からの支援・援助の経験	125
第2節	極限の生活と外部からの支援の内実	125
4-2-1	極限の生活状況	126
4-2-2	家族基盤の脆弱化	128
4-2-3	外部からの支援	129
	1 親族・友人による支援	129
	2 公的支援	132
	社会保障制度による支援	132
	ホローの支援	134

3 NGO の支援	135
小括	137
第 5 章 CLC センター長の職業経歴と力量形成	140
はじめに 本章の課題	140
研究の対象と方法	140
第 1 節 CLC 入職までの職業経歴	141
5-1-1 学校から就職まで一教職選択の背景	142
5-1-2 CLC 入職までの職業経歴	145
5-1-3 CLC 入職までの職業のなかで獲得してきた力量について	148
5-1-4 CLC への入職のきっかけ	151
第 2 節 CLC センター長の専門性と力量形成	152
5-2-1 CLC の運営と教育事業	153
1 CLC の基盤整備	153
2 CLC の教育事業	156
3 教育を行う上で注意していること	158
4 CLC センター長としてのやりがい	159
5-2-2 CLC の職員の専門性について	160
1 求められる力量	160
2 教員の力量を高める方法	165
小括	167
終章 研究の成果と課題	170
はじめに	170
第 1 節 研究結果と成果のまとめ	170
第 2 節 本研究の意義と今後の実践及び研究の課題	175
おわりに	178
【引用・参考文献】	180
謝辞	

モンゴルにおける公的ノンフォーマル教育に関する実証的研究

序章 研究課題の提起と研究方法

第1節 研究課題の提起

過去四半世紀にわたり、「教育の質の保障」と「教育機会（アクセス）の保障」の重要性は、国際的なネットワークのなかでも確認され、諸施策が取り組まれてきた。そして、1990 年からの「万人のための教育（Education for All:EFA）」や、2000 年からの「ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals:MDGs）」等の進捗によって、状況に一定の改善がみられるものの、未だ発展途上国の多くでは、現在もなお、教育の質、教育へのアクセスの両面において大きく課題が残されている（丸山ほか 2016：63）。

こうした課題の解決をめざす教育形態の一つとして、「ノンフォーマル教育」という名で行われる教育形態がある。ノンフォーマル教育とは、一般に、学校教育の外で、ある目的をもって組織的に行われる教育活動のこと¹と説明されることが多い教育形態である。再び、丸山（2013：ii）の言葉を借りるなら、「面白いことに、それら実践において共通しているのは『フォーマルでない』ということだけであり、しかも『フォーマルでない』ということの内実も千差万別である²」とあるように、この言葉で表現される実践は、実に多種多様な形態がある。

この「ノンフォーマル」という言葉は、「非公式」、「非正式」、「非正規」と多義的な意味をもつ。そのため、本論文の題目「公的ノンフォーマル教育」という表現をめぐっては、「公的」なのに「非公式」な教育とはどのようなものだろうかと違和感を覚える方もいるであろう。このことにも現れているように、「ノンフォーマル教育」は、広域かつ多様な内容を包含することから、理論上の曖昧さを多分に孕んだ概念とされてきている。

発展途上国（以下、途上国と記す）において、ノンフォーマル教育は、学校教育が届いていないところでの教育開発、未就学児や学校を中退した子どもたちへの教育、成人への識字教育、貧困からの離脱を促す政策の推進と関連する実践を指すことが多い。そのため、「ノンフォーマル教育」をキーワードとする研究は、途上国のことがらを扱う研究が多勢と

なっている。

日本では、ノンフォーマル教育は、「学校教育以外の組織的教育活動全体を指している。もともとは学校教育があまり発達していない発展途上国で、識字や職業教育など貧困層の基本的欲求に応える教育活動を意味していたが、今日では広い意味での社会教育を含む様々な教育活動として概念化されている³」と解説されている。この意味で言えば、ノンフォーマルという用語を採用していなくても、「ノンフォーマル教育」実践は多彩に存在しており、それを対象にした研究も多彩に存在しているといえる。

こうしたなかで、丸山ら（2013）は①近代学校批判よりなるオルタナティブ教育、②生涯学習の国際的推進、③途上国における教育開発、④多文化社会の課題、⑤社会運動と結びついた教育・学習活動、⑥持続可能な社会のための教育、の6つを、ノンフォーマル教育が重要視されてくるなかで、それが取り組む代表的な領域として示しながら、ノンフォーマル教育の実践領域が途上国の教育問題、社会問題にとどまらない展開を見せていることを示している。また、丸山らの著述にも示されているように、ノンフォーマル教育という概念が登場する以前の実践のみならず、この概念が登場した後の実践においても、上記の各領域は必ずしもノンフォーマル教育という名の下で行われてきたわけではない。

さて、筆者がこの論文で検討するのは、モンゴル国における公的ノンフォーマル教育の制度政策および実践であり、上述の6分類のうち、比較的先行研究が多い領域となる③の、途上国⁴の教育開発政策におけるノンフォーマル教育を扱うものである。ただし、これらの研究は、それぞれの国々におけるノンフォーマル教育の制度、政策の展開、活動内容を紹介、考察して論じているものがほとんどであり、いわば「制度論」、「事業論」にとどまっているのが多勢である。

また、モンゴルにおけるノンフォーマル教育を取り扱う研究は筆者と筆者の指導教員、高橋満が立ち上げたモンゴル成人教育研究会メンバーの共同執筆論文以外にあるのは、1件のみ⁵といった状態である。

モンゴル国は、今まで日本におけるノンフォーマル教育研究の多くが対象としている東南アジア、アフリカの途上国諸国と、経済発展の度合いと国民所得の低さという面においては共通する点があるが、様々な点

で異なる国でもある。大まかに整理すれば、大きく 3 つの違いがあると思われる。1 つには、社会主義国として 70 年間もの歴史をもち、その後、民主主義への体制転換が行われた点。2 つには、社会主義時代には国民教育制度が完備されており、90%を超える識字率を達成していたが、体制転換を機にドロップアウトや未就学といった問題が現れたことから、こうした不就学問題の歴史が浅いこと。3 つには、都市部がありながらも、国土の大部分は、季節によって移動しながら生活する遊牧民の国でもある、といった 3 点である。

モンゴルにおけるノンフォーマル教育は、制度政策や実践の内実を、これらの異なる背景をふまえながら論じてこそ、その特徴をとらえることがまず必要であろう。

他方では、教育の主体である「人」を、教育を受けている場面にとどまらず、その社会のなかでいかに生きている人であるのか、ということをしきんととらえながらの分析でなければ、彼・彼女らをただ制度、事業の恩恵を受ける「受益者」としての姿のみでとらえてしまい、そこで展開されている教育の本質を見失ってしまう恐れがある。この件について、高橋満（2017:236）は、教育学的研究において、学習者の社会・経済的・文化的な状況を踏まえつつ、学習プログラムの意味を検討するような課題意識が重要であること、すなわち、誰が学習に参加しているのか、参加者たちにとって、そのプログラムがどのような意味をもっているのか、ということ踏まえた分析が求められることを指摘している。

以上のような課題意識を踏まえて、本論文の主目的は、モンゴル国のノンフォーマル教育がいかなる制度を持ち、具体的にどのような実践が展開されているのかを明らかにすることに加えて、「人」（学習者と教育者）が、そもそも置かれている社会的、経済的、文化的状況をとらえながら、彼・彼女らの「生の声」を分析することで、モンゴルにおける公的ノンフォーマル教育の現状と、それが抱える課題を検証することにおきたい。

第 2 節 モンゴル国における体制転換と教育の状態

本論文で事例研究のフィールドとしているモンゴル国（以下、モンゴルと記す箇所もあり）は、1990 年を境に社会主義国から民主主義国への移行をはじめ、社会、経済面の様々な変革、変化を経験した。そのすべ

ての経験が必ずしも良い変化ではなかった。社会主義の崩壊とともにソビエトからの経済援助がなくなり、それまで全対外貿易の9割もがCOMECON⁶圏内で行われていたのが停滞するなどして、財政難に陥った。

経済混乱によって多くの工場や商業機関が閉鎖し、失業問題が発生した。また、インフレによる所得の低下と物価の上昇が国民全体の生活を圧迫する。湊(1999:125)によれば、97年の全国の失業率は公式には7.6%であるが、アイマグ(県)によっては25%を上回ったところもあった。モンゴルの1人当たりのGDPは1989年に過去最高を記録したが、翌90年から4年連続で減少を続け、93年には89年の7割にまで落ちた。94年には経済がプラス成長に転じ、以降は回復を続けたが、それでも97年の時点では89年の76%にとどまっていた。一方、91年から毎年2ケタのインフレが続き、特に92年には年325%、93年には183%上昇したため、97年の物価水準は91年の87倍にも達していた。

教育への影響も深刻で、社会主義時代に積み上げてきた高い識字率、就学率の下落という、深刻な問題が発生した。例えば、93年には義務教育の就学率は69.7%にまで下がり、97年でも75.8%であった⁷。

これら問題の解決策の一つとして、ノンフォーマル教育を通じた教育獲得にむけての政策が法制化され、国際社会からの協力と密接な関係のもと、ノンフォーマル教育政策が始まった。

こうして、ノンフォーマル教育がモンゴル国の教育制度の一部として認められるに至った。この時期は「万人のための教育」(Education for All:EFA)の始動や、それにつづく国際教育開発関連政策と時期を同じくしている。すなわち、モンゴルのノンフォーマル教育は、こうした国際的なネットワークから来る政策の影響を大きく受けて展開している。こうした国際的な政策力学によってノンフォーマル教育のありようが規定されていることをおさえておく必要がある。

第3節 本論文の構成、研究方法

本論文では、第1節で提起した課題意識の下、まず、ノンフォーマル教育の概念化と政策展開の現状をその歴史的背景に沿って捉えたい。モンゴルにおけるノンフォーマル教育に関する先行研究は皆無に等しいため、ここでは、日本ですでに発表されているノンフォーマル教育に関す

る著作、論文等のレビューを行う。

次に、モンゴル国内の研究者が発表した文献にもとづき、モンゴル国の教育をめぐる歴史的経過を捉える。加えて、現地のノンフォーマル教育関連教育機関から入手した情報及び政策文献をもとに、ノンフォーマル教育制度の概要をとらえる。こうした先行研究をもとに、ノンフォーマル教育の概念関連及びモンゴル国のノンフォーマル教育制度の全体像をとらえるのが本論文の第1章と第2章である。

第3章以降では、ノンフォーマル教育の活動拠点、学習者と教育者のそれぞれに着目しながら、実践とそれに関わる人々のくらしの具体にせまる。学習者と教育者を対象に行ったインタビュー調査では、ライフストーリー研究法をベースとし、人々の社会的、歴史的、経済的状況および地理的な背景をふまえつつ、学習者と教育者の相互作用に配慮しながら分析を行うことを目指した。なお、これ等フィールド調査は、国立ノンフォーマル教育遠隔教育ナショナルセクター、コミュニティ・ラーニング・センター（CLC）の教職員、地域役所（ホロー）のソーシャルワーカー、地域役所と住民の架け橋として働くヘセグ（部落）長等の協力を得て、実施したものである。

各章で扱う具体的な内容と検討・分析の方法は次のとおりである。

第1章では、ノンフォーマル教育をめぐる先行研究で行われてきた議論を整理する。また、国際教育開発政策および各関連概念に関する先行研究を必要に応じて検討し、相互の関係性を明らかにする。そして、これらの過程を通じて形成されてきたノンフォーマル教育概念の今日的段階をとらえ、筆者が本研究で採用するのに適切と思われるノンフォーマル教育の理論枠組みをあらたに選定する。

次に、実際のノンフォーマル教育の政策の現状を概観し、人々が抱える学習ニーズへのノンフォーマル教育の対応例をとらえる。そして第2章以降のフィールド研究の前提となる先行研究をとりあげ、そこで論じられてきた理論的、実践的課題を整理し、検討を加える。

第2章では、まず、社会主義体制下のモンゴル国の教育制度とノンフォーマル教育の前史をとらえる。続いて、1990年代初頭の体制転換と、そこで教育をめぐる直面した課題をとらえつつ、生じた課題との関係でいかなる質のノンフォーマル教育政策がいかなるプロセスを経て推

進されていったかを、教育法とその他の政策文書の検討をとおして捉える。そして、確立された制度の具体と活動の概要をとらえつつ、財政面を含め、その今日的到達点と課題を確認する。

第3章では、コミュニティ・ラーニング・センター(CLC)の活動を、ウランバートル市内と地方部の事例で検証し、それぞれのCLCの教育事業の展開の特徴をとらえ、貧困と無教育に対するCLC活動の意義を教育へのアクセスの拡大と、貧困からの離脱の視点を含めて分析する。

第4章では、貧困地域で行ったインタビュー調査に基づいて、学習者の生活の実態を貧困集落への人口移動、集落の拡大といった背景をふまえて検討する。ここではウランバートル市近郊のゲル⁸集落で生活する世帯の経済的側面をとらえながら、社会保障へのアクセスの状況を、CLCが行う公的ノンフォーマル教育と関係づけながら分析する。また、貧困住民に対する行政、親族、国際機関などその他の支援の在り方を明らかにし、この地域の人々に対するノンフォーマル教育の意味と課題を検証する。

第5章では、聞き取り調査から得た情報に基づいて、CLCセンター長の職業経歴、力量形成のプロセス、彼、彼女らとCLCの他の職員の力量形成の仕組みを分析する。

終章では、以上の理論研究、事例研究の成果をまとめ、残された課題を抽出する。発展途上国、とりわけモンゴルにおける公的ノンフォーマル教育が抱える課題との関係で、今後に求められる研究について論じ、そうした研究が社会教育及び成人教育研究にいかなる貢献を与えるものとなるのかについて論ずる。

【註】

¹ クームス (Philip H. Coombs) の定義 (1968 年) に起因する

² 丸山、ほか 2013:ii

³ 住岡英毅 (2003:426)

⁴ OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development=経済開発協力機構) が発表している「ODA (Official Development Assistance=政府開発援助) 受け取り国リスト」に載っている国々は ODA を受け取る資格を持っている。OECD では 3 年毎に「ODA 受け取り国リスト」を発表している。これらの国は、経済発展のための援助を受ける側ということで「発展途上国」と呼ばれる。リストに載っているのは、下の 2 つの基準のどちらかに当てはまる国々である。

①世界銀行によって「高所得国」以外に分類される国々 (2018-2020 年を対象にした最新リストでは、2016 年時点の一人当たり国民総所得 (GNI) が 12,235 米ドル以下の国々) ②国連によって後発開発途上国 (Least Developed Countries) に分類される国々 (一人当たり国民総所得 (GNI: Gross National Income)、人的資源指数 (HAI: Human Assets Index)、経済脆弱性指数 (EVI: Economic Vulnerability Index) によって判断される)。OECD が発表した上記の最新のリスト “DAC (Development Assistance Committee、OECD の内部委員会の一つ) List of ODA Recipients Effective for reporting on 2018, 2019 and 2020 flows” ではモンゴル国は「下位中所得国」(一人当たり GNI が 1,006~3,955 米ドル) の区分に含まれている (ジェトロ (日本貿易振興機構)・アジア経済研究所ホームページ https://www.ide.go.jp/Japanese/IDEsquare/Column/ISQ000007/ISQ000007_005.html、参照日 2019.2.21) ほか

⁵ Togtokhmaa Zagir (2013) 「モンゴルの地域学習センターにおけるノンフォーマル教育への成人参加 : ソンギノハルハン地区の事例から」グローバル人間学紀要 (6)、p 49-64

⁶ 経済相互援助会議。1949 年にソ連の主導のもとで東ヨーロッパ諸国を中心とした共産主義諸国 (東側諸国) の経済協力機構として結成された。西側での通称はコメコン (COMECON: Council for Mutual Economic Assistance)。モンゴルはコメコンに 1962 年に加入。コメコンは 1991 年 6 月に解散。青木 (1993) によれば、モンゴル国は 1989 年現在、輸出の 89.8%、輸入の 92.5% をコメコン圏内で行っていた

⁷ 湊 (1999:126)

⁸ ゲルは遊牧民の伝統的な移動式住居であるが、都市近郊の住民も定住の住居として使っている

第1章 先行研究でみるノンフォーマル教育の概念と政策展開の検討

はじめに

冒頭で触れたとおり、冷戦の終焉を迎えた 1990 年代以降、それまでとは違った広範囲な国際協力体制が築かれてきた。グローバルな開発政策のなかで「教育・学習」は過去よりも大きな位置づけを占めるようになった。

そこで、ノンフォーマル教育は多様な形態の教育を推進して、すべての人に質の高い教育へのアクセスを保证するのに貢献できる可能性をひめているとして、注視されるようになっていく。特に、国際開発の現場におけるノンフォーマルな教育の実践が拡大を見せており、それら実践に基づく調査研究の数も増加の傾向にある。

この章では、ノンフォーマル教育が教育形態として概念化される時期から現在に至るまでの過程をその背景にある国際的情勢を含めて考察し、現段階での概念化の進歩を先行研究の中から検出する。また、こういった概念化を裏付けている活動（政策の展開、実践）としてどのようなものがあるかを取り上げ、概念化上、実践上の課題を捉えたい。

第1節 ノンフォーマル教育概念登場の歴史的背景と諸関連概念

ここでは、ノンフォーマル教育の概念が国際的に定着してきた経緯をその歴史的背景を第2次世界大戦後の時期に絞って見ていく。なぜなら戦後になって世界の政治的、経済的状況が急激な変化を次々と迎えるようになり、それは各国の教育事情にも強い影響力を及ぼしてきたからである。

1-1-1 途上国開発理論¹と教育開発理念の相互関係

前項で述べた内容は、戦後に独立した多くの国に対する開発援助の必要性が高まり、さらに 1960 年以降、経済発展に果たす教育の役割が重視されるようになって以来、さまざまな国際機関が積極的に各国の教育政策に関与するようになったことを意味している。つまり、途上国の教育開発に携わることを通してそれら国々の経済発展に貢献していくといった意図が強まってきた時期といえる。

ノンフォーマル教育の場合も、その概念が誕生し、実践が重なっていく上で常に国際機関やドナーによる途上国を対象にすえた経済開発

理念、そしてその中における教育開発の理念が背景にあった。

松田哲（2006:38-39）はこの経緯について、途上国開発理論と教育開発の相互関係の経緯を、10年を単位にとって整理し、相互関係を明らかにしている。以下はその整理にそってそれぞれの時代の動向をみてみよう。

表 1-1 途上国開発理論と教育開発

		1950－1970	1970－1980	1980－1990	1990 年以降
開 発 理 論	主 流 の 途 上 国 開 発 理 論	経 済 開 発 論	基 本 的 人 間 ニ ー ズ (BHN ²) 型 開 発 論	構 造 調 整 政 策 論 ³	人 間 開 発 論 ⁴
	実 現 目 標	所 得 の 増 大	所 得 の 増 大 BHN の 充 足	所 得 の 増 大	自 由 の 拡 大
	実 現 手 段	工 業 化 を 通 じ た 経 済 成 長	工 業 化 を 通 じ た 経 済 成 長 BHN の 充 足	工 業 化 を 通 じ た 経 済 成 長、 市 場 機 構 の 活 用	潜 在 能 力 ⁵ の 拡 大
教 育 開 発	教 育 目 的	工 業 化 の 促 進 人 的 資 本 の 形 成	工 業 化 の 促 進 人 間 性 の 育 成	工 業 化 の 促 進 人 的 資 本 の 形 成	人 間 性 の 育 成
	重 視 さ れ る 教 育 分 野	理 工 系 及 び 技 術 系 の 高 等 教 育 職 業 教 育・技 術 訓 練	初 等 教 育 識 字 教 育	理 工 系 及 び 技 術 系 の 高 等 教 育 職 業 教 育・技 術 訓 練	初 等 教 育 識 字 教 育
	主 たる 教 育 対 象	都 市 居 住 者 エ リ ー ト	農 村 居 住 者 貧 困 層	都 市 居 住 者 エ リ ー ト	あ ら ゆ る 人 々

出 所：松田哲 2006:38

松田哲（2006:39）は、以上のような変遷から次のことが言えるとしている。まず、途上国の開発が「所得の増大」（＝実現目標）と同一視され、基本的には「工業化を通じた経済成長」（＝実現手段）によって実現されるもの、とみなされてきたこと（経済開発論、基本的人間ニーズ型開発論、構造調整政策論に顕著）。にもかかわらず、次にいえることは、工業化を通じた経済成長だけを重視する傾向が、現在、徐々に弱まりつつあるということである（基本的人間ニーズ開発論、人間開発論に顕著）。このような変化は、BHN 型開発論の提唱によって先鞭がつけられ、さらに、「人間開発論」が市民権を得るようになって以降急速に進んできたものである。

松田哲は続けて、表 1-1 から見える 4 つの開発理論を実現目標と実現手段の違いに基づく 2 つのグループ：①「経済開発論・構造調整政策論」と②「BHN 型開発論・人間開発論」に分けることができるとした。①が支配的だった時の途上国における教育開発の目的は「人的資本の形成」、②が支配的になるとその目的は人間性を育てる上で最低限必要とされる「基礎的な能力の形成」となっているとしている。

ノンフォーマル教育の場合、開発理論が上記①が②へとの変身する影響を受けて、1960年代末から1970年代初期に概念化されることになるが、1990年代に入り、人間中心の開発理論が再び主流となると再びその重要性が確認されるようになった。

以下ではまず、出現の時期（1960年代末～1970年代前半）を取りあげ、そこにおける教育開発理念の国際的変遷（1970年代教育論争）を概観しよう。

1-1-2 1960年代末～1970年代前半における 国際教育開発理念の変遷

この時期における教育開発理念の変遷について JICA（2005.5a）、江原（2001）丸山ら（2013, 2016a, 2016b）において分析されている。ここでは丸山らの分析を中心に考察する。

丸山らは、1960年代当初は工業化が進んだ先進国と開発が進められつつあった途上国のいずれにおいても学校教育への不満が高まっていた時代であり、その問題意識は、既存の教育システムは富裕層と貧困層の間の不平等を是正せず、むしろ拡大するというもので、こうした近代学校への批判の立場はロジャーズ⁶（2004=2009）⁷の整理に基づいて大きく二つに分けることができるとした。ここでは、長くなるが、第2章以降の事例分析の際に参照するために、丸山の分析を引用しておきたい。

第一の立場は、既存の教育制度は費用対効果が低く、資源の分配においても不均衡であるという批判であった。そして、その改良の手がかりとして、NGOなどが地元の人たちとともに行っていた学校運営・教員研修・学校設備の改善事業に注目が集まった。これらは後に、ユネスコ⁸、世界銀行、米国国際開発庁（USAID⁹）のプロジェクトとして活用されるようになった。同時期に国際社会に対して提唱された生涯教育論・生涯学習論も、これと同様の志向を持っていた。1965年のユネスコ成人教育推進会議において教育制度の新たな原理として登場した生涯学習論は、急激な社会変化に即して教育制度を改革することを提唱した。それを受けて経済協力開発機構（OECD）が1970年に示したリカレント教育論は成人の学習権保障と実質的不平等の縮減を追求する戦略の一つとして、ノンフォーマルな成人教育を教育体系の中に積極的に位置づけた。

第二の立場は、欧州生まれの近代学校制度を根本的に批判するもので

あった。脱学校論を唱えたイリイチ¹⁰や、被抑圧者の教育学を提起したフレイレ¹¹などが代表的論者で、彼らは人材配分を主要な機能とする学校教育制度は必ず一定数の落伍者を生み出し、そうした人たちを社会の中の序列の下位に位置づけると批判した。その上で、抑圧の克服、平等の達成、制度の廃止、根本的な変革など多くの主張が展開されたが、具体的に注目されたのは、昔ながらの徒弟制や家庭教師、聖職者の養成の仕組み、地域で受け継がれる青年儀式、社会運動と関連した民衆教育などであった。これらは、画一的な学校教育とは異なり、文脈に即した多様な形態を持つノンフォーマル教育であり、不平等の解消を目指した批判的教育論者はそれを既存の教育制度に対抗しうる別様の教育として構想した。

丸山らはそして、この二つの立場が、ノンフォーマル教育にそれぞれ異なる味付けをしていたが、今日に至るまで両者の意味の違いがすり合わせられないまま多種多様な実践がノンフォーマル教育とみなされる状況を招いたとしている。

それでも、これらの批判には共通する点があり、それは、フォーマル教育を、より柔軟なノンフォーマル教育によって補完する、あるいは代替することを提唱する点であり、教育と学習を多様な形態で推進することが教育の機会や質の保障、ならびに持続可能な社会の構築に向けて重要であると主張される現在の状況は、上記のような当時の議論の延長線上にあるといつてよいとした（丸山 2016b:65）。

1-1-3 ノンフォーマル教育概念の登場と教育の3形態の相互関係

前項で触れた学校教育の限界性への認識による新しい教育形態の模索、生涯教育・生涯学習概念の広まりの中で、クームス（Philip H. Coombs、1963～1968年にユネスコ教育計画国際研究所（IIEP：International Institute for Educational Planning）の初期所長であった）“World Educational Crisis”（1968年）においてノンフォーマル教育の定義を行い、教育危機への解決策の一つとしてノンフォーマル教育の拡大の促進を指摘し、ノンフォーマル教育によって低コストでより地域に適合的で効果的な教育が行えるのではないかとした。

無論、ノンフォーマル教育はクームスが提唱するまで存在しなかったわけではない。伝統的な学校外教育、そして戦後以降に各国で取組んだ学校外教育運動、特に途上国各地における健康、生活、教育などの

改善のための成人教育、識字教育、農業教育、地域開発教育などは各国政府、民間団体（NGO）、または国際機関の援助によって実施された蓄積は数多くあった。

クームスは 1973 年のユニセフ¹²宛ての報告書“New Paths to Learning for Rural Children and Youth”において教育の 3 形態の存在を明らかにし、それらの相互関連性への重視を促した。さらに、1974 年の世界銀行宛ての報告書“Attacking Rural Poverty: How Non-formal Education can Help”では、農村開発の観点から「ノンフォーマル教育は、適切なる種類の適当なる場所において、補充的な努力に正しく関連づけられた場合、農村開発への不可欠かつ有効なる手段である」と結論づけ、ノンフォーマル教育概念への注視をいっそう高める役割を果たした。山西優二（1988：102）によれば、クームスは 1973 年のユニセフ宛ての報告書（“New Paths to Learning for Rural Children and Youth” p10-11）において教育＝学校教育とする見解への批判的立場から、教育を学習と同義とみなし、教育は質的に継続した過程であり、多様な学習方法・資源を必要とするとした上で、教育を次の 3 形態に区分している。

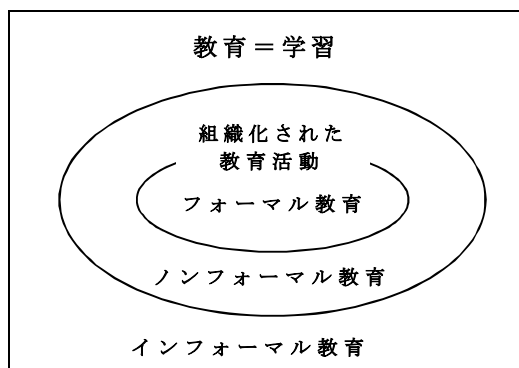


図 1-1 インフォーマル教育、
ノンフォーマル教育、
フォーマル教育の関係

出所：渋谷英章 1980:303

（1）インフォーマル教育

すべての人が、日常での経験や、環境での教育的影響や資源—家族や隣人、労働や遊び、市場・図書館・マスメディア—から態度、価値、技能、知識を獲得する全生涯にわたる学習の過程であり、この過程は、相対的に組織化、体系化されていない。

（2）フォーマル教育

段階的に構造化され、年齢により学
年化された「教育制度」であり、初等教育から大学、そして学術研究に加え、フルタイムの技術・職業訓練のための多様な特別プログラムや機関を含む。

（3）ノンフォーマル教育

単独あるいはより広範なる活動の重要要素であるのに拘わらず、ある特定の学習者と学習目的にかなうことを意図した、フォーマルな制度外の組織化されたあらゆる教育活動である。

ここでは、フォーマル教育の領域は学校教育体系に、インフォーマ

ル教育の領域は社会化を担う体系に、そして教育全体の領域の中においてフォーマル教育とインフォーマル教育の領域以外がノンフォーマル教育の領域にそれぞれ相当するものとされている。

図 1-1 と教育の 3 形態の定義からノンフォーマル教育に関連させてまず言えることは、以下の諸点である。

- ・ インフォーマル教育自体は人間の生涯にわたる学習そのものであり、フォーマル、ノンフォーマル教育は組織化された教育活動としてその核を成し、それを支えるような関係にあること
- ・ フォーマル、ノンフォーマル教育はインフォーマルな学習・教育に囲まれていて、通常そのかなりの影響下にあること
- ・ ノンフォーマル教育はフォーマルとインフォーマル教育の影響を受けて構成される関係にあることなどである。

クームスは上記の報告書（1973:13-15）にて各国が自らの基準によって適用可能な用語へ翻訳すべき最低限の学習ニーズ (Minimum Essential Needs) の本質的なものとして次の a)～f) の 6 点を取りあげ、これらを明確にすることによって、人権としての教育の内容が具体化されると主張した。

- a) 協力、仕事、コミュニティ、国の開発、継続学習、民族的価値の発展などへの積極的な態度
- b) 機能的な識字と計算能力
- c) 健康や農業などに関する自然のプロセスへの科学的見識と基本的理解
- d) 家族を育て家事を担うための機能的な知識と技能
- e) 生計をたてるための機能的な知識と技能
- f) 市民参加のための機能的な知識と技能

そして、これら「…最低限の学習ニーズを明確にするために、各エリアのインフォーマル教育の可能性に関しても把握し、フォーマルおよびノンフォーマル教育によって与えられる必要のない学習要素をきちんと確認する必要がある。…教育計画者は、一般的に、ローカルな環境でのインフォーマルな教育による影響を無視しがちであった。しかし、現実には、それらは多くの場合好むと好まざるとに拘わらず、最も強力なものである（1973:27）」とした。つまり、「教育のいかなる様式や制度——フォーマル、ノンフォーマル、インフォーマル——も一つで

は、最低限の学習ニーズのすべてには応じきれない(1973:16)」ことを指摘し、3 形態ともに関連しあってこそ人間として生きていく上で必要な学習ニーズの充足が可能になると強調した。

このような主張や図 1-1 から見てとれるような存在関係、あるいは、学校教育の中にノンフォーマル教育の経路(例えば、通信教育、課外活動など)が入っていたり、ノンフォーマル教育の実践に学校と同じような教授法(例えば、同等性教育)が使われていたりすることや弟子入りして技術を教えてもらうという行為がノンフォーマル教育なのか、インフォーマルなのかについて考えても、3 形態の教育を相互に関連づけて扱っていくことの重要性を確認できよう。

クームスが発表した最低限の学習ニーズ(Minimum Essential Needs)とフォーマル、ノンフォーマル、インフォーマル教育、また当時ユニセフによって提唱された基礎教育(Basic Education)の概念、フレイレが提唱した成人識字教育の理論は、後の EFA(Education for All=万人のための教育)および基礎的学習ニーズの充足といった概念へ直線的に繋がっていった¹³。

1-1-4 1990 年代以降の国際教育開発政策の動向

ユネスコは設立当初から識字教育を念頭に置いた初等教育普及の政策を実施してきた。成人に対する初等教育、識字教育は Fundamental Education¹⁴、成人識字教育、多くの国々で実施された盲目撲滅運動(例えば「世界識字実験計画(Experimental World Literacy Programme: EWLP)1966-1971」を通して実施されていた¹⁵。学齢期児童に対しては発展途上国において初等教育学齢児童の完全修学を 1980 年までに達成することを掲げたアジアではカラチ・プラン(1960 年)、アフリカではアデイス・アベバ・プラン(1961 年)、教育の普及が比較的進んでいたラテンアメリカでは 1970 年までの達成を目指したサンチャゴ・プラン(1962 年)などである。

これによって初等教育が拡大し、就学率も急激に上昇したが、各国の人口増加が予想よりも早いペースで進行したこともあって、1980 年を過ぎても目標が達成されるには至らなかった¹⁶。

その後、1980 年代、「構造調整政策」¹⁷の失敗は「失われた 10 年」¹⁸を引き起こし、教育開発においてもサハラ以南アフリカやラテンアメリカを中心に、停滞あるいは逆に後退をもたらした¹⁹。政府の教育

支出は大きく減少し、1980年と1987年の比較における減少の割合は、ラテンアメリカ・カリブでは住民1人当たりの実質教育支出が約40%、サハラ以南アフリカでは65%にも達した。その結果、教育のアクセスは改善せず、逆にアフリカでは就学率が低下し、教育の質が大きく低下した²⁰。

こうした途上国教育開発の停滞または後退した状況を改善するための主な国際的な取り組みとして1990年以降の「万人のための教育」(Education for All: EFA、1990～2015年)の取り組み、「ミレニアム開発目標」(Millennium Development Goals: MDGs、2000～2015年)の中の「教育関連ミレニアム開発目標(教育関連MDGs)」の取り組みが代表的である。

また、途上国と先進国を問わず、環境に配慮した持続可能な発展の基盤を教育にあるとみなす「持続可能な開発のための教育」(Education for Sustainable Development: ESD)の取り組みもEFAとほぼ時期を同じくしてその重要性が確認されたことを受けて、ESDの理念と教育開発の理念を併せ持った、より包括的な取り組みが始まっている。それは「持続可能な開発目標」(Sustainable Development Goals: SDGs、2016～2030年)である。この「持続可能な開発目標」の中にSDG4と言われる教育関連を取り扱う第4目標があり、その実現のためにノンフォーマル教育による実践の重要性が確認されている。

以下では、これら国際的な取り組みの概要を概察しよう。

1 万人のための教育(Education for All: EFA)

「万人のための教育」とは、1990年にタイのジョムティエンで行われた「万人のための教育世界会議」(World Conference on Education for All: WCEFA)²¹で採択され、次いで2000年に「世界教育フォーラム」(World Education Forum: WEF、セネガルのダカールで開催)²²で再合意された6つの目標からなる教育分野の国際的開発アジェンダである。この6つの目標群は、初等教育の質・アクセスの向上から、就学前教育、インクルーシブ教育、ライフスキル教育、成人識字教育を含む多岐にわたるものである²³。具体的には、次の6つの目標(「EFAダカール目標」)が設けられた。

- ① 就学前教育の拡大・改善
- ② 無償で良質な初等教育を全ての子どもに保障(初等教育の完全普及)

- ③ 青年・成人の学習ニーズの充足
- ④ 成人識字率（特に女性）を 50% 改善
- ⑤ **教育における男女平等の達成**
- ⑥ 教育のあらゆる側面での質の改善

EFA の取組みは教育関連 MDGs（2001～2015）や国連識字の 10 年（United Nations Literacy Decade: UNLD、2003～2012）²⁴でも推進された。

ユネスコはこれら目標実施の進捗と課題を取りまとめるEFAグローバルモニタリングレポート（年次報告書）を2002年～2015年にかけて12冊²⁵を出版し、公表している。その最終版である「EFAグローバルモニタリングレポート2015、すべての人に教育を一成果と課題一」では、「不就学児童及び若者の数が2000年からおよそ半分に減少、学校に通う子どもの数の増加、ジェンダー格差解消、特に初等教育における格差の縮小、各国政府は子どもが質の高い教育を受けられるよう注力しているなどの数々の進展があった」ことが評価されつつ「しかし、なお15歳以上の成人非識字者は7億8,100万人、不就学児童が5,800万人、就学しても途中退学で初等教育を修了していない子どもはおよそ1億人（6人に1人）いる、教育分野の予算は依然として不足し、ドナーについても援助予算は当初増加したが2010年以降教育に対する資金援助が減少している」といった課題を明らかにしている。

2 教育関連ミレニアム開発目標（教育関連MDGs）

一方、「世界教育フォーラム」が開催された2000年に、ミレニアム開発目標も採択された(Millennium Development Goals: MDGs)。MDGsは貧困削減のための社会経済活動を広くカバーする8つの目標群だが、教育に関しては、EFA 目標の中から「初等教育の完全普及」と「教育における男女間格差の解消」の2つが取り入れられた²⁶のが教育関連MDGsである。

2015年に「MDGs 報告 2015」が発表され、8つの目標を含む21のターゲット、それらに対する60の指標による達成度の評価が公表され、各目標には大きく進展がみられたとした。教育関連目標に関しては、世界全体でみて、EFA ダカール目標の観点からみると「②初等教育の完全普及」が達成に近い、「⑤教育における男女平等の達成」が達成されているといった状況である²⁷。しかし、国と地域間、都市部や農村部間で見ても「目標の達成は一樣ではなく、取り組みはまだ完了してお

らず、新しい開発アジェンダに引き継がなければならない」²⁸ことが教育関連目標のみならずすべての目標に対して指摘された。

3 持続可能な開発のための教育

(Education for Sustainable Development: ESD)

第2次世界大戦後の先進国の飛躍的な経済成長、途上国での開発に伴った環境破壊の深刻化を背景に1972年に国連人間環境会議（ストックホルム会議）が開催され、環境保全と成長・開発について初めて国際的な議論が行われたが、開発が環境汚染を引き起こすといった先進国と、貧困問題が最も重要な人間環境問題と言った途上国側の主張の対立があった。こうした対立を解消し、環境保全と開発を相互補強的に考える「持続可能な開発」の概念が1984年に設置された「環境と開発に関する世界委員会（ブラントラント委員会）」で取り上げられた。同概念は1987年に公表された同委員会の報告書“*Our Common Future*”を通じて世界に広く認知されていった²⁹。

1992年、ブラジルのリオデジャネイロで開催された「国連環境開発会議（地球サミット）」採択の実施計画「アジェンダ21」の中で、持続可能な開発に向けて教育の重要性が明記された。

2002年の第57回国連総会において「持続可能な開発のための教育の10年」(DESD:Decade of Education for Sustainable Development、以下ESDの10年という)の提案³⁰が採択され、2005年よりユネスコを主導機関とした「国連持続可能な開発のための教育の10年（UNDESD 2005～2014）」が開始された。

ユネスコによるESDの定義は「すべての人々が持続可能な未来の実現に必要な知識、技能、生活態度、価値観を身につけることができる教育・学習」となっており、ESDの目標は次の通り設定されている。

- ・すべての人が質の高い教育の恩恵を享受すること
- ・持続可能な開発のために求められる原則、価値観及び行動があらゆる教育や学びの場に取り込まれること
- ・環境、経済、社会の面において持続可能な将来が実現できるよう価値観と行動の変革をもたらすこと。

ESDは社会、経済、環境のすべての領域を含むということで学際的であり、全ての教育や学習の場で行われる教育・学習ということで生涯学習に重点を置く取り組みである。ESDはまた、教育機関のみならず非教育機関、民間団体、NGO、メディア等多様なステークホルダーの関

わりとこれらの間の活動の調整、連携を求めることで教育そのものの質の向上にも役立つ可能性を秘めており、これを通じてMDGsが捧げる最も重要な目標である貧困削減の実現に貢献できるとみなされ、EFA、MDGs、ESDの関連性と効果的な統合に関する研究、議論も推進された³¹。

また、EFA と MDGs の目標が主に途上国向きであったに対して ESD は途上国、先進国を問わない共通の目標を設定した。そして、これらイニシアチブの推進は質の高い教育、貧困削減、持続可能な開発の 3 柱を結合し、世界的に共通する目標をささげる新しいアジェンダである SDGs の誕生を促した。

4 持続可能な開発目標4 (Sustainable Development Goal 4:SDG4)

2015年9月に開かれた第70回国連総会で2015年を達成期限としたMDGsに代わって、「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための2030アジェンダ」が採択され、2030年を達成期限とする「持続可能な開発目標」(Sustainable Development Goals: SDGs) が国連加盟国193カ国の賛同を持って発行された。

SDGsはMDGsとESDの双方の視野を据えた17の目標と169ターゲットで構成される。経済、社会、環境の3つの側面を取り入れ、「さらに、各ゴール、ターゲットは…互いに統合的かつ分割不能であり、相互の関連性を意識することが重要とされている」(岡田2017:3)。

この中での教育関連目標は「すべての人に包摂的かつ公正な質の高い教育を確保し、生涯学習の機会を促進する」ための目標「SDG 4」である。

SDG4 の概要 (ターゲット)

- (1) 2030 年までに男女区別なく、全ての子どもが無償かつ公正で質の高い初等教育及び中等教育修了
- (2) 2030 年までに男女区別なく、全ての子どもが質の高い乳幼児の発達・ケア、就学前教育へのアクセス
- (3) 2030 年までに男女区別なく、全ての人が質の高い高等教育（職業訓練・大学）への平等なアクセス
- (4) 2030 年までに働きがいがある仕事や起業に必要な技能を備えた若者・成人の割合の増加
- (5) 2030 年までに教育のジェンダー格差解消、脆弱な立場にある者の全レベルの教育への平等なアクセス
- (6) 2030 年までに全ての若者と大多数の成人が読み書き及び基礎的計算能力を身につけるようにする
- (7) 2030 年までに持続可能な開発のための教育 (ESD) やグローバル・シチズンシップ教育等を通じ、全ての学習者が、持続可能な開発を促進するために必要な知識・技能を習得できるようにする

(外務省ホームページより抜粋、参照日 2018. 6. 30)

2015年に、ダカール行動枠組みが目指したEFA目標も達成期限を迎えたため「世界教育フォーラム2015」が同年の5月に韓国の仁川で開催され、「仁川宣言」を採択した。「仁川宣言」はEFA、MDGsの教育関連目標の残る課題、近時の新たな課題に対応するため、2015年以降の国連の開発目標であるSDGsとSDG4を踏まえて採択された。EFA、MDGs同様、無償の義務教育や男女平等に加えて、高等教育や技術・職業教育等へのアクセスの他、ESDを通じた質の高い教育の必要性を強調した内容となっている。

また、同年の11月にパリで、ユネスコ総会にあわせて開催された「Education 2030 ハイレベル会合」で、SDG4をグローバルレベル、地域レベル、国レベルで着実に実施するための行動枠組である「Education 2030 行動枠組」が採択された。これまで、国際社会は教育開発の主たる事業としてEFAの達成に向けて取り組んできたが、今後はSDG4の達成に向けて「Education 2030 行動枠組」に基づいて取組を進めていくこととなった³²。

第2節 ノンフォーマル教育とは何か ― 概念化の現状、特質、役割

1-2-1 ノンフォーマル教育の概念化に関する議論とその進展

ノンフォーマル教育に関するクームスの定義は前節1-1-3における(3) **ノンフォーマル教育**の通りである。

日本におけるノンフォーマル教育の定義をみると、総合研究開発機構(NIRA)が発行した『我が国のノン・フォーマル教育の現状と課題』(1980)において「学校以外の組織的な教育活動、特色は学校のように固定的な教育課程、教員中心の授業展開、一定の基準に基づく評価測定を行うものとは異なって、弾力的な教育内容、学習者のニーズに応じた教育サービス、その満足度に応じた効果測定など、特定の決まった型にとらわれない多様な教育形態をとるところにある」として学校教育タイプ(定時制・通信制高等学校、専修学校・各種学校)、企業内教育訓練、スクールビジネス、大学開放講座の4例を挙げている。

石田憲一(1993:134-135)は、市川(1986:33-34)が「定型教育外の意図的、組織的な教育をノンフォーマル教育(非定型教育)である」とし、企業内教育、官庁内研修をその例にあげているとした。松崎(1990:81)はノンフォーマル教育を「第三世界において定型的学校教

育外の意図的な教育を積極的に展開する場合にとられてきた概念」とする。梶谷（1991:575-576）は「確立したフォーマルシステムの外にあるすべての組織された教育活動—それは単独で機能していることもあれば、かなり幅ひろい活動の一つの重要な側面である場合もある—であり、一定の学習者および学習内容に資することを意図するもの」としているとした。そして、ノンフォーマル教育の概念については「学校外において実施される意図的組織的教育」であるという点では異論はない、しかし、第三世界諸国において実施されている教育形態に限るのか、それともより広い範囲の概念であるのか、という点ではニュアンスの違いがあるとし、池田（1990:15）の「狭い意味では、発展途上国などにおける学校以外の職業教育を意味するが、広い意味では学校教育以外の組織的教育活動全体を含むものとして概念化されてきている」という表現が現実合致しているとした。

彼はまた、クームスの定義において、「主体」が明確ではないことを指摘し、実施している組織が行政レベルから民間レベルまで幅広いことを示した。

後に、住岡（2003:426）は、「学校教育以外の組織的教育活動全体を指している。もともとは学校教育があまり発達していない発展途上国で、識字や職業教育など貧困層の基本的欲求に応える教育活動を意味していたが、今日では広い意味での社会教育を含む様々な教育活動として概念化されている³³」とした。

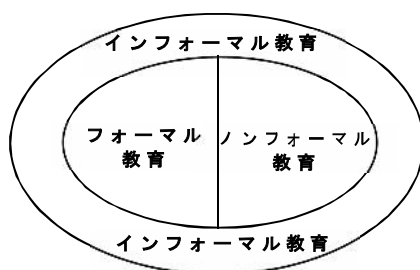


図 1-2 JICA 作成のフォーマル教育・ノンフォーマル教育・インフォーマル教育の関係

出所： JICA 2004:6

最後に、国際協力機構（JICA）によるノンフォーマル教育の定義をみると「正規の学校教育制度の枠外で組織的に行われる活動。学校外教育。フォーマル教育（学校教育）が初等教育の完全普及を達成できていない現状に対応するため、すべての人の基礎教育ニーズを補完的で柔軟なアプローチで満たそうとする活動を指す」となっている（JICA 2005.5a: xii）。ここでは、初等教育普及

の対応策としての主張が窺える。他方では、丸山（2016a:72）は、JICAの定義は、ノンフォーマル教育は学校教育の補完的な機能が最大の意味を持つことを示唆しているとし、JICA作成の教育の3形態の関係に関

する図式について「フォーマル・ノンフォーマル・インフォーマルそれぞれの教育・学習が明確な区分で描写されているのは従来通りの分類に即したもの」とした。

ユネスコによる定義をみると、国際教育標準分類 1997 (International Standard Classification of Education: ISCED 1997) において、ノンフォーマル教育を「教育機関、あるいはその外で行われ、すべての年齢の人にもたらされる教育。国の状況によって、成人識字、未就学、中退児童向け基礎教育、ライフスキル、労働技術、および文化一般などをカバーする教育プログラムを持ち、そのプログラムは必ずしも「梯子式」である必要はなく、期間も一定ではなく、学習到達の認可証がある場合もない場合もある」と定義した。

ISCEDは国際統計上のフレームワークで、教育分野における多国間比較を可能とすることが策定目的の一つであり、1976年に導入され、1997年と2011年に2度の改訂が行われ、現在はISCED 2011として機能している。最初のISCED (1976) には、Non-formal educationとしての分類がなく、カテゴリー9: レベル別の区分ができない教育 (9. Education not Definable by Level) という分類があり (p331)、そこに、現在その広い意味においてノンフォーマル教育として扱われることが多い様々な形態の教育が含まれている。

ISCED 2011 におけるノンフォーマル教育の定義は次のとおりとなっている。

「教育を提供する者（主目的、または補助的な目的として、教育を提供する組織。公立教育機関、民間企業、NGO、または非教育公的機関）による、制度化された、意図的、計画的な教育。ノンフォーマル教育の明確な特徴は、それが個人の生涯学習の過程におけるフォーマル教育の追加、代替、または補完であるということである。ノンフォーマル教育はすべての人に教育へのアクセスの権利を保証するために、あらゆる年齢層の人々に何度も提供されるが、必ずしも連続的な経路構造を持つわけではない。また、期間が短い、強度が低くてもよく、そして典型的には短いコース、ワークショップまたはセミナーの形で提供される。ノンフォーマル教育によって、ほとんどの場合、関連する国内教育当局によって正式な資格として認められていない資格が与えられ、あるいは資格が与えられない。ノンフォーマル教育には、成人および青少年の識字能力向上に寄与するプログラム及び学校外の子どもたちのた

めの教育のほか、ライフスキル、仕事のスキル、社会的または文化的発達に関するプログラムが含まれる」^{3 4}。

上述の石田憲一（1993）の問いかけにこたえるかのように、ISCED 2011では教育の主体が「教育を提供する者（Education provider）」となっており、さらに Education provider とは「主な目的または補助的な目的として、教育を提供する組織。これは、公立教育機関、民間企業、NGO、または非教育公的機関であり得る」としている。ここでは「主体」は、行政機関から民間団体まで多様な組織として設定されている。

ノンフォーマル教育という概念が出現・注目されるに至る背景には前節で触れたような、先進国、または途上国が直面する教育問題（各国における学校教育の限界性への認識）がある。国際的に定着する背景には特に途上国が直面した教育問題の解決をねらった国際機関等の教育開発実践があることがその定義を「広義」で使うか「狭義」で使うかの異論を生んできたと考えられる。

また、「学習到達の認可証がある場合もない場合もある」、「ほとんどの場合、関連する国内教育当局によって正式な資格として認められていない資格が与えられ、あるいは資格が与えられない」といった公式に認められるか、認められないかの度合いも多様さがゆえに曖昧さを生んできた。

クームス（1973:25-26）は、ノンフォーマル教育自体についてその活動範囲を途上国におけるものだけに限定していない。ただし、国の経済発展（正規学校システムの整備状況等）の状態により、その果たす役割が異なってくることを指摘している。

このような中で、丸山ら（2013、2016ab）は、教育研究において、教育制度の外側で展開されてきた「非正規の教育」を総じて「ノンフォーマル教育」と呼び、他方、近代学校に特徴的にみられるような定型的な教育（公的な想定に沿った学校や教室という空間において、教師が生徒に対して、教科ごとに公的に定められた教育目標の下でカリキュラムに沿って教授するという一連の教育様式）とは異なる、より柔軟な教育の仕方が「準定型的な教育」の意味で「ノンフォーマル教育」と呼ばれてきたことを示し、ノンフォーマル教育が具体的な文脈のなかで論じられる際に、この二つの意味合いの重なりが意識されないことが多かったため、ノンフォーマル教育は概念として曖昧で扱いづらいも

のとなってしまうと指摘した。

彼らはロジャーズ（2004=2009）がノンフォーマル教育を、より柔軟な学校教育、および学校の内外で行われる参加型教育の両方を意味するものとしてとらえることを提唱し、ノンフォーマル教育を国際機関等で示される分断した形ではなく、教育を図 1-3 のような連続体（continuum）として示し、ノンフォーマル教育は時にその連続体の上を左右に動くものとして捉えることを提示しているとした。しかし、ロジャーズの図式では、定型的教育と正規の教育の違いが示されないまま「フォーマル教育」が示されており、上述したノンフォーマル教育の二つの意味を明確に捉えることができないとした。そしてロジャーズの研究成果を踏まえてノンフォーマル教育を図 1-4 のように把握することを提起した（丸山 2013:39）。



図 1-3 ロジャーズによる定義

出所：丸山 2013:39、2016b:64、2016a:73

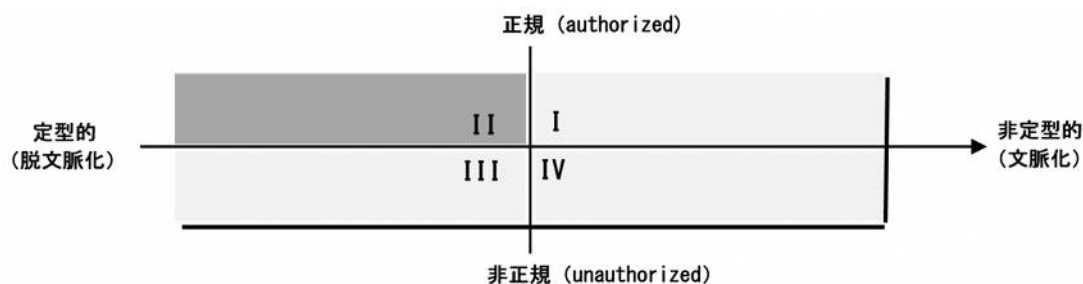


図 1-4 丸山らによる定義

（公式性と形式性にもとづくノンフォーマル教育の分類：

I、III、IV がノンフォーマル教育）

出所：丸山 2013:41、2016b:64、2016a:73

図 1-4 の横軸はロジャーズの図式とほぼ同様で「形式性」を、横軸は公権力によるオーソライズの度合い「公式性」を示している。この四象限は、インフォーマル学習という高度に文脈化したものを一旦、分析の射程外に置き、フォーマル教育とノンフォーマル教育について、分析対象とする教育・学習の実践についてプロット可能とする。この

利便性は①学校が教育のすべてととらえがちな研究言説を相対化できること、②現実にはノンフォーマル教育はさまざまな要因によって動きがあることからその動態を把握できることにある(丸山ほか 2016b:73-74、2016b:64-65)。

第 II 象限には正規の学校において行われる定型的教育、すなわち二重の意味でフォーマル教育というものが布置され、ノンフォーマル教育は第 I・III・IV 象限のいずれかに布置される。第 I 象限では、公的に認められた柔軟な学習(例:参加型学習)を意味し、近年のアクティブラーニングの動きや課外活動などが含まれ、学校の敷地内外で学校教育とノンフォーマル教育が分離されるのではないことを指す。第 III 象限には、日本では塾や専門学校のコースのように一切授業形式かつ公には単位化されていないものが該当する。第 IV 象限には、ブッククラブや通過儀礼などの自主的な学習意図、または(社会的な)教育意図を伴う行為が含まれる(丸山ほか 2016b:74)。

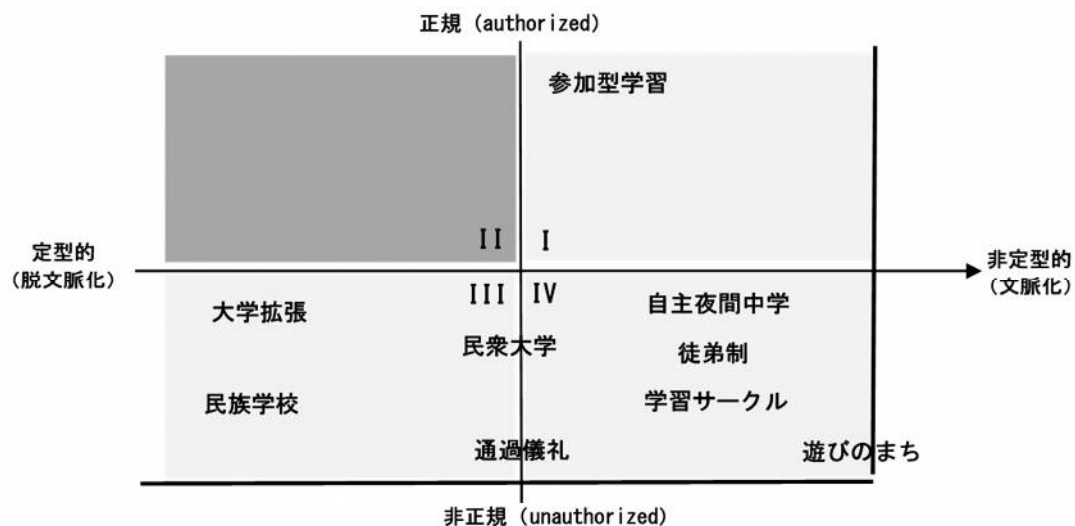


図 1-5 様々なノンフォーマル教育を配置した状況

出所: 丸山ほか 2013:42

彼らはまた、作成した図式にいくつかのノンフォーマル教育の事例を配置してみた(図 1-5)上で、各事例の位置づけは、各時代・社会の個別の事情や、ノンフォーマル教育を論じる際の議論の文脈によって変化する、つまり、ある教育がフォーマル教育であるかノンフォーマル教育であるかは、普遍的に定まっているわけではないとし、例えば、日本国内の国際学校(朝鮮学校など)のように「一条校」ではないがために日本の行政からは学校として認められないが、海外の大学で

は卒業者は有資格者として認可される場合もその動態をこの図式を用いて分析できるとした（丸山ほか 2016b:74、 2016b:66）。

こういった実態をふまえて、筆者はここで池田（1990:15）とユネスコの定義を組み合わせた形の「狭い意味では発展途上国などにおける学校以外の成人識字教育、未就学、中退児童向け基礎教育、ライフスキル、労働技術、および文化一般などをカバーする教育を意味するが、広い意味では途上国、先進国を問わず学校教育以外の組織的教育活動全体（知識、技術の獲得にとどまらない社会的または文化的発達に関するプログラム）を含むもの」といった理解にたどり着く。したがって、本論文では、対象を途上国（例えば、事例として扱うモンゴルの公的ノンフォーマル教育の場合）にする場合に、その狭い意味を用い、途上国・先進国に共通する学校外教育に関して言及する場合にその広い意味で扱っていくこととする。

1-2-2 ノンフォーマル教育の特質

オゴーマン（Frances Elsie O`Gorman）（1981）は、ノンフォーマル教育はフォーマル教育とインフォーマル教育以外の教育カテゴリーでありながら…その特質は、教育計画が立てられるという面においてフォーマルな教育組織の要素を持ち、教育内容が生活のニーズによって規定されるという面においてインフォーマルな教育の機能と柔軟な構造を持つ点にあるとしている³⁵。また、山西優二（1988:103）は、ノンフォーマル教育とは、学校制度の枠外の教育活動という点でフォーマル教育とは異なり、組織化された教育活動という点でインフォーマル教育とも異なるとしている。このような考察から前項で触れたように、ノンフォーマル教育の中間的な存在が再び表面化している。

その定義からも明らかなように、ノンフォーマル教育とは学校教育をフォーマルな教育と認識した上でそれ以外（学校外）の組織された教育活動を言うことになるため、その理念と特色は、常に、こうした学校教育と対比させる形で説明されてきている。

フォーマルとノンフォーマル教育は組織的教育の営みと言う面で共通しているだけではなく、それぞれ相対的に互いの要素を含み、類似点があるということは前項に述べたとおりであり、これに関するクームス（1974:8-9）の指摘は次のとおりである。

今日存在しているフォーマル教育とノンフォーマル教育との間には重要な類似点と相違点がある。それらはインフォーマルな学習過程を促進し、改良するために――換言すれば、個人が通常的环境との接触を通じては容易に獲得できない一定の重要な学習過程（読み書きのような）を促進し、助長するために――組織されてきている。これらの二つの様式は、時には教授学上の形態や方法においても類似している。

しかしながら、ノンフォーマル教育とフォーマル教育とは一般にその主催者、制度的編成、また多くは教育上の目標、対象とする集団という点において異なっている。

クームスが言うこれらの相違点は一般に、ノンフォーマル教育そのものの特徴として取り上げられてきた。したがって、教育主体、目的、対象者、教育内容、組織、経費といった五つの観点から、フォーマル教育と対比させる形でノンフォーマル教育の特質を整理してみると表 1-2 の通りになる。

表 1-2 のような内容からノンフォーマル教育は、

- ①中央教育行政に限らない多様な機関と民間団体、組織が、
- ②フォーマル教育では教育機会が与えられない、多様な学習者・学習集団も対象とし、
- ③彼らの生活上の学習要求に応じることを目的とし、
- ④その要求を直接反映させ、課題解決に向けた教育内容で、
- ⑤組織上の柔軟性をもち、
- ⑥多様な財源を見つけて、比較的安価で

実施することのできる教育形態であることが窺える。

これらは既に指摘（山西 1988:106-107、渋谷 1983:3、1980:312、ほか）されてきた特質で、このように、ノンフォーマル教育の特徴を整理したとしても、その手法が活かされる分野として、識字教育、基礎教育（ノンフォーマル初等・中等教育など）、女子教育、就学前教育、青少年活動、母親教育、遠隔教育、図書館や公民館での教育、職業・技術訓練、農業教育、収入向上や村落開発活動、環境教育、保健衛生教育、エイズ対策、栄養改善、平和教育など、さまざまな領域と分野にわたるため、実際のプログラムは多種多様であり、項目化した整理でその特徴をすべてカバーしえないところがある。

表 1-2 フォーマル教育との対比におけるノンフォーマル教育の特質

	フォーマル教育	ノンフォーマル教育
主体	<ul style="list-style-type: none"> 中央教育行政 	<ul style="list-style-type: none"> 教育行政の他に他分野の行政機関、地方行政から非政府機関（NGO など）、各種企業など民間レベルにも及ぶ。また、教会等もその主体者となりうる。
対象者	<ul style="list-style-type: none"> 学習者は最低レベルを除いて入学資格により決定される 従って、一度ドロップアウトした者は再入学や進学の利用がある 	<ul style="list-style-type: none"> 識字やフォーマル教育の資格などの特定なものは、入学には必要とされない。つまり、学習者のニーズや関心によって入学資格が決定される。 参加する要件（年齢、経済的状態、学歴など）に厳しい制限がないため、フォーマル教育の対象とならない者にも広範に教育機会を提供することが可能
目的	<ul style="list-style-type: none"> 個人の全生涯（長期的・先延的な学習ニーズを想定）のための基礎を提供することが目指される 社会でのある特定の社会的地位を得ることを可能とする資格や証書の獲得が最終結果 	<ul style="list-style-type: none"> 個人や社会の様々な集団、地域の短期の学習ニーズに応えることを目的とする 基本的に資格や証書の獲得が最終目的ではないため証書がある場合もない場合もある。
教育内容	<ul style="list-style-type: none"> 既存の学問領域区分に基づき系統だって、次段階への進学のための準備といった傾向をもち、標準化されている カリキュラムは理論に基礎を置き、学術的であるため環境や社会活動から隔離する 	<ul style="list-style-type: none"> 内容の系統性よりも既存の学問領域にとられない問題解決型の構成をもち、個別化されている。学習者に特定な変化をもたらすよう計画される カリキュラムは学習者の目的意識、学習要求、生活環境に対応して内容が編成されるため実用的である。
組織	<ul style="list-style-type: none"> 硬直的な中央集権組織内の教育行政の管轄下におかれ、他の行政機関や民間諸団体との有機的協力関係を組織することが難しい 	<ul style="list-style-type: none"> 活動は教育の領域に留まらず社会・経済的諸活動と統合され、その実施に数多くの機関、民間団体が関わるため、中央からの指令や統制は最小限にとどめられ、かなりの自治が地域レベルと活動レベルで存在している。従って組織上の柔軟性を持ち、他機関、他団体との協力関係を形成することも比較的可能。
経費	<ul style="list-style-type: none"> 人的条件としてフルタイムの専門職としての教師が求められる 物的条件として専用の施設（学校）の用意が必要なため費用は大である 	<ul style="list-style-type: none"> 教師として地域における多様な専門家を有効利用することが目指され、又、パートタイムであることが多いので職務時間外の学校の教師も利用することが可能なためフォーマル教育より安価 本来他目的のための職場、学校や地域開発センターなど既存の施設設備、家庭も活用することができるため経費を減じることが可能 中央教育行政だけではなく、活動に参加あるいはそれを主催している他機関、他団体など他の財源からも活動費の獲得が可能。

出所：山西優二（1988:104-105）「フォーマル・ノンフォーマル教育の理念類型モデル」にもとづいて、渋谷英章：<http://ejiten.javea.or.jp>、石田憲一（1993:134）を参考に筆者作成。

また、上の表では、ユネスコがいう「フォーマル教育の追加、代替、または補完である」といった特徴のなかでの「代替または補完」といった部分、例えば、途上国で盛んに行われている同等性教育（equivalency program）を想定した比較が欠けている。それを含めて整理する場合、少なくとも「教育目的」と「教育内容」のところに学校教育に準拠した要素が追加されなければならない。

クームス（1976：282）は、「ノンフォーマル教育の主要なきわだった特徴は、いかなる種類の集団の多様な学習要求にも応え、要求の変化に対応して変化できるように、フォーマル教育よりも非常に多くの柔軟性、有通性、適応性を備えていること」と述べている。渋谷英章（1980：304）の言葉を借りていうと、「フォーマル教育よりも多様性、柔軟性があることからノンフォーマル教育の目的、対象、方法、組織等を一義的に決定することはできず、むしろそれらが学習者の要求に応じて多様であることがその特質であるとされている」のである。

1-2-3 ノンフォーマル教育が果たしうる役割

上記のような内容からノンフォーマル教育そのものが果たしうる機能についても見解が分かれる。一つは、単に組織的教育機会提供の拡張に過ぎず、フォーマル教育の補完的機能を果たすのみであるとするものである。これに対し、ノンフォーマル教育の特質への着目が、フォーマル教育の柔軟化を促進し、両者を統合した新たな教育制度を構築することができるとする考えがある³⁶。

クームス（1973）³⁷はノンフォーマル教育の果たしうる役割について先進国と途上国の場合を取り上げて次のように述べている。

◆ 先進国において：

ノンフォーマル教育は、事実上すべての15歳までの若者達がフルタイムの学校に、またはそれ以上の年齢の若者の大部分が高等教育機関へと進学しているような先進国(industrialized countries=Philip H. Coombs)の場合はフォーマル教育に対して次の3役割を果たす。

第1に、ノンフォーマル教育は保育園、託児所、子どものテレビプログラム等を通して就学前年齢の子どもたちをフォーマル教育に準備することを支援する。

第2に、ノンフォーマル教育はフォーマルな学校に在学中の生徒へスポ

ーツ、文化活動または他の活動グループおよび青年団体との交流を通じて課外学習の体験を提供することによってフォーマル教育と平行する、あるいはそれを補完する役割を果たす。

第3に、最も大事で専攻された役割は、ノンフォーマル教育は学校教育を修了した青年や成人に対して「継続教育(continuing education)」、「継続補習教育(further education)」の幅広い機会を提供することによってフォーマル教育の続きとなりうる。

先進国におけるそのような継続教育の需要を満たそうとする際に、学習者に既にフォーマル教育の固定基盤が作られているというところはノンフォーマル教育の仕の実施に関わる人々にとって非常に好適な条件である。

◆ 途上国において：

経済と教育の進歩がハイレベルを達成した発展途上国(あるいは発展途上国のある部分)では、ノンフォーマル教育の役割が本質的に多くの先進国(ついでに言う、まだまだ未開発の部分がある国々)のと同じ物である。ただし、大多数の発展途上国では、ノンフォーマル教育が果たす役割の範囲と性質が、特に地方部において、これとは相当に異なる。

そこでは、フォーマルな学校制度が十分に機能していないため、ノンフォーマル教育は初等・中等学校の巨大な「未完成ビジネス」の相続者になる。学校へ行ったことがない、途中退学した、あるいは小学校を卒業したが、中学校に進まなかった青少年といった広大な依頼人を引き受けるということである。

また、この依頼人の大部分については、ノンフォーマル教育が「3R's(読み書き算)」の提供を事実上ゼロからスタートしなければならない。

ここでは、ノンフォーマル教育は本来、途上国、先進国のいかにも関わらず、人々の生涯学習を支援するように機能するものであるということが改めて確認できる。また、フォーマルな学校制度が十全に機能しないことが多い途上国の場合に、学校外にいる青少年や学校外にいて成人した人々の学習を組織的に支援する役割が必要的に優先される傾向があるということではないだろうか。「3つの役割」を事実上ゼロからスタートしなければならない——これは、中でも識字教育が何より先に実施されなければならないという必要性を物語っていると理解しえよう。

第3節 登場以降の発展途上国における実践、 識字教育及びエンパワーメントとの関連、抱える課題

1-3-1 ノンフォーマル教育政策の展開

世界銀行は1971年の教育部門作業報告³⁸にて、途上国、特に農村地域における、フォーマル制度外におかれている膨大な数の子ども、青少年、そして成人を対象としたノンフォーマル教育への協力活動を、今後5年にわたり拡大すると言明した³⁹

表 1-3 世界銀行の教育援助総額に占める
ノンフォーマル教育の割合（フォーマル教育と
の比率）1963-1982（%）

Distribution	1963-69	1970-74	1975-78	1979-82
Formal	96	95	83	86
Primary	0	5	14	19
Secondary	84	50	43	34
Higher	12	40	26	33
Nonformal	4	5	17	14
Total	100	100	100	100

（表 1-3）。また、1982 年のユネスコはアペイド⁴⁰（APEID Asian Programme of Educational

出所：Philip H. Coombs “The World Crisis in Education, The View from the Eighties” Oxford University Press, 1985. p 313, Appendix Table 10.4 より引用

Innovations for Development: 開発のためのアジア地域教育革新計画）の報告書にて「1973 年から 1978 年にかけての APEID の歴史は、ある観点からすれば、ノンフォーマル教育パラダイムの出現と実施として捉えることができる」と記している⁴¹。すなわち、ユネスコや世界銀行のノンフォーマル教育への重視を表現している。

ノンフォーマル教育のパラダイムが出現する以前も各途上国にて政府や NGO などによる識字教育や初等教育、職業訓練などを中心としたノンフォーマル教育が行われてきたものの、1970 年代を主にはじめとし、それが途上国諸国の教育当局（教育省）においてノンフォーマル教育局等が設置され、活動が活発期を迎えたといえる。例えば、フィリピンでの 1977 年教育文化省にノンフォーマル教育局新設（石田 1993:136）、タイでは 1979 年に文部省にてノンフォーマル教育局が新設（手打ほか 2010:105）されるなど、ノンフォーマル教育を公教育制度の一部として位置づける動きが幅広く行われるようになった。

また、大学におけるノンフォーマル教育学科の設立に関する事例も紹介され、ここでは教育と開発に関連のある社会科学や人文学的な考え方を重視し、世界と国内の多様なノンフォーマルな学習に関する研究が行われ、学生たちが国家公務員から NGO 関係者、銀行員、会社で

働く OL、サラリーマン、僧侶など様々職に就いている人たちであることが紹介されている（押山 2007）。

タイとフィリピン以外のアジアの諸国（バングラデシュ、カンボジア、インド、ラオス、モンゴル、ミャンマー、パキスタン、スリランカ、）においても 1980 年後半から 1990 年代にかけて、教育省内にノンフォーマル教育局・部を設置したり、独立型の「ノンフォーマル教育センター」を立ち上げたり、ノンフォーマル教育全体、もしくは成人教育・識字教育に特定した国家政策や戦略を打ち出し、国家開発 5 ヶ年計画（中国、ネパール、マレーシア）のなかでノンフォーマル教育の重要性を説き、国を挙げて推進することを明記してきた⁴²。実践の具体的な内容に関して佐藤一子（2006）が次のようにまとめている（表 1-4）。

表 1-4 発展途上国において人々が直面する課題と
ノンフォーマル教育の対応例

開発課題	ノンフォーマル教育対応例（具体的活動・アプローチ）
基礎教育の拡充と質の向上 ①成人・青年の識字率の向上	①全国識字キャンペーン ②再識字教育（基礎識字より非識字者に脱落した人が対象） ③機能的識字教育（社会経済の発展の結果生じたニーズへの対応） ④移動図書館、リソース・センター設置
②子どもの識字率・就学率の向上	①中退児童の基礎教育（同等性プログラム=equivalency program） ②ストリート・チルドレンの識字・基礎教育（同等性プログラム） ③移民・移動民の子どもの識字・基礎教育（同等性プログラム） ④遠隔基礎教育（遠隔地人口対象・遊牧民、地理的・時間的制限ニーズに対応）
生計の向上	①収入創出活動一般 ②成人農業・工業技術（再）訓練・教育 ③女性のための収入創出活動・職業・技術訓練 ④青少年のための職業・技術訓練 ⑤住民組織・婦人会組織強化活動
保健・衛生環境の改善	①健康教育 ②栄養教育、家庭科教育（識字教育との組み合わせ） ③都市貧困・スラム地域での保健・衛生教育 ④プライマリ・ヘルスケア・プログラム
自然環境保全	①自然資源の運営・管理における支援（行政の能力開発や住民参加型の環境保護区管理など） ②環境教育 ③生計向上プログラムや識字プログラムにおける環境教育
平和構築	①平和啓蒙・啓発キャンペーン（全国規模） ②多言語相互文化教育活動 ③平和教育 ④人権、紛争予防、環境保全教育 ⑤除隊兵士の社会復帰支援のための職業訓練

出所：佐藤一子 2006:144

ユネスコが 1960 年代に途上国諸国のフォーマル教育への協力の増加をきっかけにカラチプランなどを通して目指した 1980 年まで学齢児を初等教育に完全参加させるといった努力は叶わなかったこともあり、学校外の児童を対象とする識字教育や初等教育の普及が各国のノンフォーマル教育活動の中心となり、また、主に成人を対象にする識字教育を通して生活の質の向上を図っていくといった実践が多かった。

1990 年代に入ってから、すでに示したとおり、万人のための教育（EFA）概念などの具体化や目標設定、その目標を達成するための国際的な動きの勢いがあり、こうした目標を達成するのにノンフォーマル教育の手法を使うことの重要性が再確認されてきた。

これら活動の実施主体としてそれぞれの国のノンフォーマル教育局（全国に設置されるノンフォーマル教育センター）があげられるが、NGO など民間団体の役割も欠かせない。

活動資金獲得の面においては二国間ドナー、国際機関の資金協力が目立つ。つまり、途上国の政府が資金的な制約を負っているなかで、このような国際機関等が直接的におこなう活動もあれば、ローカル政府に働きかけてその協力を得て共同でおこなうプログラム、またはローカル政府の立案などによって国際機関が資金を投資し、実施には地方政府があたるといった取り組みもあれば、国際 NGO や現地 NGO への資金援助や事業委託を通して実施する活動など、多様な展開がされてきている⁴³。

活動方針として、いずれも人々が日常的に直面する生活・学習課題の解決を目指し、同時に、新しい開発戦略である人間開発の視点から学習者の潜在能力を開花させ、短期間の教育事業が終わったとしても学習者が持続的に自ら学習をつづけ、生活の改善を図っていけるようなパワーをつけることにより、生涯学習の基盤をつくるといった目標を取りあげることが一般的となっている。

1-3-2 途上国におけるノンフォーマル教育の中の識字教育の位置づけ

1985 年の第 4 回国際成人教育会議（パリ会議）では、成人教育の観点から、ノンフォーマル教育における識字教育の位置づけに関して、ほとんどの開発途上国の識字は、成人教育の過程の中心であるべきだ

との位置づけを公表した。言い換えれば、識字を用いた成人教育が根本であるとした。

「第三世界においては、成人教育はしばしば成人の識字と同等とみなされる」(ボーラ 1997:184)、「識字向上の鍵を握るノンフォーマル教育」(JICA2005.4:9)等の指摘からも長い間ノンフォーマル教育の基本的な業務とされてきた識字の肝心な位置づけを確認できる。

では、その肝心な教育は実践上どのような発展形態を持っているのか。表 1-4 のノンフォーマル教育の諸活動の事例でみると、現在のノンフォーマル教育活動は形態上、識字教育と組み合わせたような形で実施されるものが多いことが確認できるが、その背景としてどのような政策があるのか。

もともと「識字」とは文字を読み書きできる能力のみを意味していたが、くり返していうように、人間開発の思想が主流になり、識字教育実践におけるフレイレの理論の影響がある中で、それは文字を使った生活や文化、文字に依拠した教養をも表すようになった。つまり、識字は基本的な人権の一つであり、文字を知ることを通してこれまで文字に支配されていた自分が、文字を利用する主体であると認識するためのものであるという意味が含まれるようになった。

ボーラ(1997:60)は、「識字は開花するという概念である——つまり、社会開発や社会構造の再生に参加するために新しい識字者を育成し、その結果、彼らが社会的かつ文化的な動機をもって学び続け、生活の質を改善することができる」といったことを現している」としている。

このような内容が政策化されたことの例として、上述のパリ会議を挙げることができる。同会議において、識字は、国家的かつ国際的な社会における連帯責任の問題であり、かつ個人の基本的な権利であり、国家の基礎的な義務でもあるとされ、それは本会議の宣言文に盛り込まれた「学習権」に反映されている。こういった意味合いも含め、また、読み書きの能力にとどまらない、フレイレの理論を尊重したノンフォーマルな識字教育の重要性は、後ほどの国際識字年(1990)、国連識字の10年(2003～2012)、万人のための教育の取り組み、ミレニアム開発目標、さらに持続可能な開発目標(2015～2030)に受け継がれていった。

1-3-3 ノンフォーマル教育実践におけるエンパワーメント

途上国には先進国にみられるような進んだ教育システムが構築されていないことが多く、その為、途上国における教育部門の開発は、国際的な開発協力（教育開発援助）のもとで実施されるのが通常である（松田哲 2006：36）。すなわち、外部の国際援助機関等による財源で行われることが多いため、それら国際機関等がとっている政策方針が途上国の教育分野の政策を通してその実践に反映されなければならない関係にあることも頻繁に指摘されている。

このような関係の中で、近年、1980年代後半から積極的にうたわれるようになった⁴⁴エンパワーメントの概念は途上国への開発協力、具体的にはその範囲内に行われる実証プロジェクトなどを通して実践化・浸透化される傾向が目立つ。教育開発の事業、その中でノンフォーマル教育の手法が使われる分野においてもこの例外ではない。このことについて大橋（2005a：54）は、「近年、筆者がユネスコ等のアジア太平洋地域の教育プログラム、特にノンフォーマル教育に関わる中で、「コミュニティ」と「住民のエンパワーメント」は常にプログラム推進のためのキーワードとされてきた」と記述している。

エンパワーメントとは DAC⁴⁵（Development Assistance Committee=開発援助委員会）の場で、「裾野の広い経済成長」の考え方が示され、市民参加型の経済社会発展が重視されてくるに従い、開発や貧困緩和の手法としてクローズアップされてきた概念であり、社会的に弱者とされる人びとを開発政策の意思決定や実行、そして評価過程に参加させていくことにより、社会的な力をつけ、そのことによって貧困状態を緩和させていく方策である⁴⁶とされている。この論文の中で繰り返し指摘している「人間開発」（UNDP⁴⁷による）の4つの構成要素の中にも「エンパワーメント」があげられている（他の3つは、生産性、平等性、持続可能性）。

現在のエンパワーメントの考え方に強い影響を与えたものとしてフレイレの教育論があげられ、エンパワーメントそのものの概念の基礎を築いた人としてジョン・フリードマン（Friedmann. J, 1992=1995）の名があげられることが多い。

フレイレの場合、剥奪された力の獲得、つまりディスパワーされた

状態にある「被抑圧者」自らが、問題を意識化し、連帯することで力を獲得し、行動へ向かうプロセスである（フレイレ 1979）。

フリードマンは、力の基盤をなす 8 つの資源（防御可能な生活空間、余剰時間、知識と技能、適正な情報、社会組織、社会ネットワーク、労働と生計を立てるための手段、資金）にアクセスできない状態を「貧困」と定義した。8 つの資源は相互依存的であり、互いに他の資源の増加手段を得る手段であるが、貧困状態においては一つの資源の剥奪が他の資源の減殺を招く。剥奪された 8 つの資源へのアクセス権を取り戻させること、取り戻すのを支援すること、すなわちエンパワーメントによって、貧困は解決されんとするモデルを提示した。

佐藤寛（2005:20）は、エンパワーメントが「気づき」「能力開発」「能力を発揮できる場の獲得」といった 3 要素から成り、その究極の目標は「社会関係の変革」にあるとした。そしてさらに、近年、OECD⁴⁸-DAC の場で議論され、日本では国際協力機構（JICA）が精力的に検討している「キャパシティ・ディベロップメント⁴⁹」論とエンパワーメント論は非常に親和性があることを指摘し、エンパワーメントから「社会関係の変革」という政治性を除却したものが「キャパシティ・ディベロップメント」であるという解釈もありえんとする。

では、これらはノンフォーマル教育とはどのような関係にあるのだろうか。何回も述べてきたとおり、ノンフォーマル教育の理念と実践は途上国開発理念、貧困削減政策と密接に関連している。その為、ノンフォーマル教育の実践において、エンパワーメントの概念は積極的に導入され、学習者が主体となり自分が置かれている現状を変えていけるような能力を付けることが注目され、その重要性が強調されるようになってきているのは事実であり、これを反映させた実践、事例⁵⁰が小数ながら紹介されるようになってきた。こうして強調される理由に関して、佐藤寛（2005:201）は、「住民自身がエンパワーメント化されることで本来外発的な〔開発〕プロセスが、内発的な〔発展〕プロセスへと脱皮することが期待されている点」にあるとしている。

簡潔に言うと、実際に個人がエンパワーメントされることにより、個人を取り巻く環境である世帯、集団、コミュニティ、よってはもっとマクロレベルのコミュニティである国家の開発が期待されるということであろう。

1-3-4 先行研究にみるノンフォーマル教育の理論的・実践的課題

ここまで、ノンフォーマル教育の理念、特質、果たす役割、概念登場の歴史背景や経緯、政策の展開、現時点におけるノンフォーマル教育の手法を使うことから重視・期待されていることについて先行研究に沿って考察してきた。

以下に、ノンフォーマル教育に関して、その理論的・実践的課題として指摘されてきている事柄について整理する。

1 理論的課題

理論的課題として第 1 に挙げられるのは概念化の問題である。この論文では、第 1 章第 2 節 1-2-1 (ノンフォーマル教育の概念化に関する議論とその進展) においてこの辺に触れているが、先行研究では同問題について以下のような指摘がみられる。例えば、「ノンフォーマル教育はその混沌としている概念を明確化するという理論的課題を解決するとともに、広範な具体的実践によってその存在が裏付けられなければならない」(渋谷 1980:313)、「学校外の教育 (ノンフォーマル教育) について、世界的な用語の統一や標準化は行われておらず、いろいろな用語が錯綜している」(JICA2005.5a:141)、などがあげられよう。前者はここ 30 年以上前に渋谷が指摘したことなのだが、特に 1990 年代に入ってから EFA 等の影響を受けて具体的な実践が前と比較して勢力的に行われるようになってきているが、概念化の問題に関しては今日でもなおその曖昧さが解決されないままである。他方では、ロジャーズと彼の研究に基づいて丸山らによってノンフォーマル教育の多様な形態を配置して、フォーマル教育と相対化させてみることができ、さらに多様なノンフォーマル教育の形態が動的であることを示す図式化が図られたことはノンフォーマル教育の概念化上の課題の解決へ向けた新しい進展を示している。

第 2 の課題として、フォーマル教育と調整する計画の論点も論争のまま残っていることが挙げられる。多面的に異なっているが同等な質を持つプログラムをどのように構築するのか。資格社会においてフォーマル教育とノンフォーマル教育の間にいかに接点を確保するのか。伝統的な学校教育と適切な連携を図りつつ発展することが期待される領域であるにも拘わらず、今日においては、まだその実態が総合的に把握されていないとの指摘がみられる。途上国における、最近の動向

として、未就学、中退児童向け学校外プログラムで学校教育との同等資格の導入が図られ、フォーマルな学校教育のものと同一修了証書が与えられるようになった。これは問題解決の一つの方法として活発に行われるようになってきているが、その際にもその教育の質の問題が問われなければならないのであろう。

第 3 に、上の第 2 の課題をもう一つの観点から述べる、フォーマル教育とノンフォーマル教育の位置づけの問題が課題として存在するということがある⁵¹。ノンフォーマル教育は従来の学校教育が補いきれないところを補完するという点で現実的な手段であるが故に、かえってその存在自体が新たな複線型教育制度を構築し、社会・経済的不平等を固定化し、その再生産につながる危険性をはらんでいる（渋谷 1980：313－314）という懸念が指摘されており、今日もなお重要な意味をもっていることを述べておきたい。

2 実践的課題

次に、実践的課題が挙げられる。特に、途上国におけるノンフォーマル教育は実践面において一定の成果を見せているがまだまだ解決されなければならない問題点が数多く存在している。

第 1 に、政策上の問題が挙げられる。殆どの国々では教育基本法などによってフォーマル教育とノンフォーマル教育の制度上の関係が明らかになっているが、例えば、長岡（2005:289）はネパールのように「フォーマル教育とノンフォーマル教育との制度面でのリンクが行われていない」国もあることを指摘している。これは教育の 3 形態の相互関連、特にノンフォーマル教育が政策上フォーマル教育の現状に基づいて決定されなければならない原則を配慮していないことへの批判であり、それが学習者の継続的な学びを支援する仕組みや、途中で学習を辞めてしまった人々のための補習学習などのサポート体制が十分に行われないことに繋がり、ノンフォーマル教育に限界があるのではないかといった考えを招く原因としても機能することを指摘していると思われる。

第 2 に挙げられるのは、教育の質の問題であろう。中嶋（2007）は「1980 年代にノンフォーマル教育の低コスト性が注目されてから現在まで、ノンフォーマル教育の低コスト性と量の拡大の可能性は議論さ

れてきたものの、教育の実質的な質を問う姿勢がおろそかになっていったと考えられる」とし、この点に関して、渋谷（1980:313）、西村（1998:54）らの「ノンフォーマル教育について実践的な検証が十分でない」、「ノンフォーマル教育の具体的役割、質の議論にはいたっていない」といった指摘を取り上げている。そして、インドをフィールドに、インストラクター^{5.2}の質や学習者の学習環境などからノンフォーマル教育の現状と質を明らかにしている。そこでは、質が低いことから、学習者の時間的・経済的負担をなくしているにも関わらず、ドロップアウト^{5.3}が多いことが明かされていることに基づいて、質の向上のための方策として、到達度基準の設定を提案している。到達度を客観的に計れる指標（試験）ができれば、客観的指標にもとづいて、効果的なインストラクターのトレーニング方法、よりよいカリキュラムや教材の開発などが可能になり、ノンフォーマル教育の質的向上と初等教育の普及という効果が期待されるとしている。さらに、それは教育者側の財源確保や学習者のインセンティブや識字教室で習った後の雇用の促進にも繋がることを説いている。

第3に、「大きな可能性を与えられているにもかかわらず衰れなくらい少ない予算では必要なことが実行できない」（石田 1993:139）、「ノンフォーマル教育の必要性は途上国を中心に年々増してきており、その重要性も明確なものとなっている。しかし、フォーマルな学校教育と比較して、適切な基盤整備が確立していない」（長岡 2005:289）などで見られるような財政面での問題が挙げられる^{5.4}。「国家プログラム」といっても国（政府）が予算的・人的に100%自力で展開した（ノンフォーマル教育の）プログラムは意外と少ない」（JICA2005.5a:149）という既述で分かるように、途上国のノンフォーマル教育の活動そのものが活動資金を外部機関やドナー等より獲得してきている経緯がかなり多いため、それに頼ってきた政府のこの分野に対する理解が薄いことも予算が必要な額まで上がらないことの一つの原因となっている。

第4に、成人教育者の訓練の問題も挙げられよう。これと関係するボーラ（1997:144）の「実に残念ながら、フォーマル教育では専門家への訓練に十分な注意が払われている一方で、ノンフォーマル教育と成人教育は、大学および大学以外の訓練機関により無視されている。パリ会議では、大学と訓練カレッジが成人教育に重点を置き、成人教育者のための学士および修士段階での学位を与えることを要求した」と

いった指摘がある。大学などで専門家の育成を図ることで、マクロレベルでの専門家および専門機関の能力養成、強化が可能になり、それはフレキシブルで効果的な教材の制作、教授法にプラス影響を及ぼすものと考えられる。強いては、それはノンフォーマル教育センターで働く教師の力量形成にもつながるものである。そうでなければ、中嶋がいう(2007:15)「監査機関の機能の停滞が、インストラクターが適切なアドバイスと学習指導を受けられないため、その教室の実施状況や教育内容に問題を生じさせる。インストラクターの無断欠席が続き、ノンフォーマル教育センターが機能しない状態がある」(インドの事例)といった状態を招く要因になっている例がある。

第5に、ネットワークの強化が挙げられている。ドナー及び国内パートナー間のコーディネーションの拡大、特に国レベル、州・郡レベルそして市町村レベルでのプログラムの連携の確立(大橋 b:304)、同じ教育省内の他局、省外においても厚生省、労働雇用省、農業省、社会福祉・開発省、国際機関との関係を築くことも需要課題(石田 1993:139)とされている。また、NGO と行政の協力の構築も欠かせない(Juthathip 2007:70)。

第6に、記録化、分析、整理も重要課題である。大橋(2005b:304-306)は「きちんとした記録化、分析、整理がされていないために、欧米の経験と比べてアジアの経験はあまり多くシェアされていない。経験の共有のためのドキュメンテーションが重要…」と指摘し、「日本の社会教育、生涯学習の専門家がこの記録のプロセスに関わることも大きな意義がある」との提案をしている。

第7に、JICA⁵⁵がいうマネジメント強化の課題を取り上げたい。「ノンフォーマル教育の支援においてはマネジメントの強化の必要性が見落とされがち、注意していくことが大…中央政府あるいは地方政府のキャパシティの強化を通じて活動が面的に広がりをもつように働きかけを行うことは JICA が優位性をもって支援を行いうる分野と考えられる」(JICA2005.5a:124-125)とされており、専門的機関や専門家、ノンフォーマル教育担当教師の範囲を超えて、各段階の政府機関の理解と協力を得ることの重要性が指摘されている。

第8に、JICA は、また、識字教育や職業訓練など個人のキャパシティ・ビルディングに加えて、ノンフォーマル教育を通じた心のケアや

平和教育による和解促進など地域全体の問題にかかる支援分野を強化することが重要とし、それは中・長期的な開発支援の効果を上げるためにも必要だとしている（JICA2005.5a:129）。

小括

第1章を通じて、ノンフォーマル教育概念の誕生と注目される背景、特質と役割、政策の展開、理論上及び実践上の課題について検討してきた。そのなかで、ノンフォーマル教育が70年代から注目され始める背景に①当時の先進国、途上国における学校教育の限界性への認識、②生涯教育・生涯学習体系の構築の重要性への認識といった2つの動きが主として存在したことが明らかになった。他に第1章での考察を通して明らかになったこと、得られた知見を本論文の終章第1節でまとめて検討することにしたい。

上記①の延長線では、途上国諸国の教育開発（識字、基礎教育の普及）が注視され、それら各国での実施体制の構築をはじめとする具体的な実践が行われた。この論文の第2部において、こういった実践の内実を検討し、現時点での実績と課題を検証することを目指している。

ノンフォーマル教育の概念化に関しては、先進国、途上国を問わず広い視野で取り扱って行こうとする等々の進展が見られるものの、広範囲と柔軟性が多様性を生むが故今日もなお曖昧な概念とされるに変わりがない。丸山らがいう1970年代のノンフォーマル教育をめぐる論争の二つの立場はノンフォーマル教育に低コスト性と民主性という味付けをしたと解釈すれば、途上国における今日のノンフォーマル教育は、日本で蓄積されている事例研究の内容からみる限り、低コスト性の方を重視する実践がそれらの国で主に推進されている傾向にあるといえる。

したがって、実践上の課題に関しても、前節で整理した諸課題は途上国のノンフォーマル教育分野を中心に指摘されてきている事項であり、現在のノンフォーマル教育分野が抱えている課題のごく一部に過ぎないことが推測される。

つづく第2章以降では、モンゴル国の公教育制度の一部として確立されているノンフォーマル教育の制度・政策の現状を明らかにする。

そして、その体制がコミュニティ・ラーニング・センターを通して展開する教育実践、そこで学ぶ人々と教育者にそれぞれ焦点を当てて、第1章で示唆されたノンフォーマル教育の特質、理論上、実践上の課題を念頭におきながら検討を進めていきたい。

【註・文献】

¹ 途上国開発理論とは、途上国の開発を体系的に説明することを通じて、途上国開発の理論的な支えを提供しようとするものである(松田哲 2006:37)

² BHN=Basic Human Needs(基本的人間ニーズ:経済開発を重視した従来の援助が、必ずしも開発途上国の貧困層の生活向上に役立っていないという認識のもとに、低所得層の民衆に直接役立つものを援助しようとする援助概念。食料、住居、衣服など、生活する上で必要最低限の物資や安全な飲み水、衛生設備、保健、教育など、人間としての基本的なニーズをいう(開発援助用語・JICA 関連用語 p228、https://www.jica.go.jp/about/report/2001/pdf/ann2001_37.pdf、参照日 2019.20)

³ 構造調整政策(Structural Adjustment Policy)論。構造調整プログラムとは、対外債務の返済に支障をきたした国に対して世銀・IMFが提案する政策パッケージ。1980年代の初めに累積債務問題が深刻になってきた時から本格的に採用された政策。具体的には(1)通貨の引き下げによる輸出力の強化と輸入の制限、(2)政府の公的支出の削減、(3)価格統制の撤廃、(4)輸出入や為替の管理の撤廃、(5)国営企業の民営化などの一連の政策の採用を条件に、債務国への貸し出しが行われる。自由主義経済理論によれば、これらの政策を採ることによりその国の比較優位が発揮され、輸出が増加する。また公的規制の削減により、民間の活力がいかされ、ダイナミックな市場主導の経済成長を実現できるということになっている。この理論に対する批判も多い。例えば、ユニセフは早くも1987年の『世界子ども白書』で、構造調整プログラムが対象国の貧困層の生活に深刻なダメージを与えていることを指摘した。ユニセフによると、構造調整政策の影響により「人々の健康や栄養状態が悪化していることが確認」されており、「多くの国で教育や保健サービスの水準も低下」した(<http://www.geocities.co.jp/WallStreet/6854/resume/touron5and6sub1.html>、参照日:2019.2.21)

⁴ 国連開発計画(UNDP)によって提唱された開発理論。UNDPによれば、人間開発とは「教育、健康、所得、雇用に対する人々の機会を拡大するものであり、健康な物理的環境から経済的政治的自由にいたるすべての範囲において、人々の選択の幅を広げるようなプロセスのこと」とされている(UNDP 1992:2)

⁵ 人間の潜在能力(capability)―何らかの行動や状態を実現する能力。人間開発論の理論的支柱となる概念。アマルティア・セン(Amartya Sen)により提唱される。センは、伝統的な開発経済学における最も主要な欠陥は、「生産、所得、財の供給への改善のみが追及されてきたこと」であり、人々の「エンタイトルメント」(entitlement)とそれに基づく「潜在能力」(capability)を基準に、開発を評価していくべきであると提案した。その影響を受けて国連開発計画が1990年か

ら年次報告書『人間開発報告書』を刊行するに至った(永吉 敬太 2008:1 「人間開発論の変遷とその重要性について」

https://www.jsie.jp/kansai2/Kansai_AM/0706_AM_Okayama/Nagayoshi-abst.pdf、参照日 2018.11.18)ほか

⁶ (Alan Rogers, 1933～) イギリスの教育学者。成人教育と国際教育開発を専門とし、アフリカやアジア諸国でフィールド調査を重ねるとともに、コンサルタントとして数多くの教育実践に携わっている (丸山ほか 2013:37)

⁷ ロジャーズ アラン (2009)『ノンフォーマル教育—柔軟な学校教育または参加型教育』丸山英樹他訳、国立教育政策研究所 (Rogers A. (2004) “Non-Formal Education: Flexible Schooling or Participatory Education?” Comparative Education Centre, The University of Hong Kong, Kluwer Academic Publishers)

⁸ UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) 国連教育科学文化機関

⁹ United States Agency for International Development

¹⁰ (Ivan Illich, 1926～2002) オーストラリアで生まれラテンアメリカで活動した社会批評家。現代の産業社会における人間の自律性の低下に警鐘を鳴らし、教育、交通、医療などの多分野にわたって制度改革の必要性を論じた。1971年の著書『脱学校の社会』では、学校教育制度が産業社会における人間疎外を促進していることを指摘した (丸山 2013:39)

¹¹ (Paulo Freire, 1921年～1997) ブラジルの教育者・教育思想家。農村地域での識字教育に従事した体験をもとに 1969年に『被抑圧者の教育学』を著し、抑圧された人間が教育を通じて自由を取り戻す道筋を追求した (丸山 2013:39)

¹² UNICEF (United Nations Children's Fund) 国連児童基金

¹³ 1990年、タイのジョムティエンでユネスコ、ユニセフ、世界銀行、国連開発計画の主催により「万人のための教育世界会議」が開かれ、2015年までにすべての人に基礎教育をという内容の「万人のための教育世界宣言」を制定した。そこでは従来、初等教育を中心に理解されていた基礎教育の概念を拡大し、「人々が生きるために必要な知識・技能を獲得するための教育活動」と定義し、具体的には早期幼児教育、成人識字教育、初等教育、前期中等教育、ノンフォーマル教育などを含むものとした (<http://www.mext.go.jp>、澤田ほか 2004:89)。すなわち、クームスが提唱した最低限の学習ニーズ、フォーマル、ノンフォーマル教育、インフォーマル学習をもカバーする新しいビジョンとされている

¹⁴ 初等教育と成人の非識字に焦点を当てた概念 (中岡 2018:132)。1951年の国連専門機関事務局間作業部会で示された Fundamental Education のはじめての公式な定義は以下の通りである。

「基礎教育(Fundamental Education)とは、公教育の恩恵を受けていない子どもと成人が、自分たちの身の周りの環境の問題や、市民および個人としての権利と義務について理解し、自分たちが所属する地域社会の経済的・社会的発展により効果的に参加できるようにすることを目的とする最低限かつ一般的な教育である (河内 2016:81)。尚、“Working paper on the definition of Fundamental Education” UNESCO/2, Paris, 15 June 1956 による Fundamental Education の定義を次のリンク先で確認できる

(<http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001797/179727eb.pdf>、参照日 2019.1.20)

¹⁵ 中岡大記(2018)に詳しい

¹⁶ この部分は、大安喜一(2013)「第5章、教育開発の課題とノンフォーマル教

育」1～3 (p93-109)、丸山英樹、太田美幸編『ノンフォーマル教育の可能性』新評論、吉田 和浩「第2章 教育セクター国際協力の潮流と世界銀行の協力事例」(p19-25)、CICE (広島大学国際教育開発協力センター) 叢書 3 (2007.5)、文部科学省ホームページ

http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpad197001/hpad197001_2_103.html を参考に作成した

¹⁷ 構造調整 (structural adjustment): 債務返済が不能ないし困難に陥った発展途上国に対し世界銀行が1980年に導入した計画。債務国の経済構造の改善が必要との立場から、構造調整融資と引き換えに広範な経済自由化を行う。市場の調整メカニズムが最大限発揮されるよう、IMF (International Monetary Fund=国際通貨基金) や世界銀行の指導のもと、緊縮財政、民営化、輸出志向型工業化などの一連の措置が実施される。国際収支の改善を最優先するこれらの政策は社会的弱者の生活を直撃する結果を生んでおり、各方面から厳しい批判が向けられた (江原 2001:18)

¹⁸ 80年代に入ると…特に経済危機の影響が深刻であったアフリカ地域やラテンアメリカ地域では、構造調整政策の名の下に、教育分野を含む社会・福祉関連の予算が大幅に削減され、教育の発展に深刻な影響を及ぼした。これらの地域では80年代は「失われた10年」(lost decade)と呼ばれている (江原 2001:302)。

¹⁹ 小川ほか、2005:iii

²⁰ 小川ほか、2005:6

²¹ この会議 (World Conference on Education for All: WCEFA) は国連システムの中で教育開発に深くかかわっているユネスコ、ユニセフ、国連開発計画 (UNDP)、世界銀行の4国際機関が初めて共催で開いた教育国際会議であり、歴史的な意味をもつものである (小川ほか 2005:6)

²² 「世界教育フォーラム」(World Education Forum: WEF)もWCEFAの主催者4機関にUNFPA (国連人口基金) が加わった5機関の主催で開催された

²³ 山田 2006:1

²⁴ 2001年12月19日、国連総会は2003年から2012年までを「国連識字の10年: すべての人に教育を」とすると宣言した。総会は、すべての人に読み書きの能力を与えることが、すべての人に基礎教育を保証するという概念の基礎であり、識字教育の環境を整えることが貧困の撲滅と男女平等を実現し、持続的発展を確実なものにするための条件として必須であることを改めて確認した (<https://www.jinken-net.com/gozonji/knowledge/0301.html>、

参照日:2018.6.12)

²⁵ 2015 EDUCATION FOR ALL 2000-2015: Achievements and challenges

2013/4 Teaching and learning: Achieving quality for all

2012 Youth and skills: Putting education to work

2011 The hidden crisis: Armed conflict and education

2010 Reaching the marginalized

2009 Overcoming inequality: Why governance matters

2008 Education for All by 2015: Will we make it?

2007 Strong foundations: Early childhood care and education

2006 Literacy for life

2005 Education for All: The quality imperative

2003/4 Gender and Education for All: The leap to equality

2002 Education for All: Is the world on track?

²⁶ 山田 2006:1

²⁷

教育関連MDGs、成果と課題

目標	成果	課題
② 初等教育の完全普及の達成	<ul style="list-style-type: none"> ・開発途上国地域の初等教育純就学率は2000年の83%から2015年には91%まで達している。 ・世界全体では、初等教育就学年齢の非就学児童数は2000年の1億人から2015年には5,700万人とほぼ半減している。 ・この目標はサハラ以南アフリカを除く全ての地域において達成間近である。 ・開発途上地域の小学校就学率の最大の増加はサハラ以南アフリカで見られた。 ・世界全体で15歳～24歳までの若者の識字率は1990年～2015年の間に83%から91%まで増加している。男女間の格差を狭まっている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・不就学児童はいまだに5,780万人おり、このうち38%は紛争影響国の子どもである。2015年に低所得国の子どもの6人に1人(約1億人)は初等教育を修了できていない。
③ ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上	<ul style="list-style-type: none"> ・開発途上地域全体では、初等、中等、および高等教育においてジェンダー格差を解消するという目標は達成された。 ・女性が非農業部門で収入を得ている労働者の41%を占めており、1990年の35%から増加している。 ・過去20年において(データのある)174カ国のほぼ90%の国で女性の国会議員の割合が倍増した。 	<ul style="list-style-type: none"> ・国レベルでは161か国のうち31%の国で初等教育での男女格差は解消されておらず、52%の国で中等教育での男女格差は解消されていない。 ・国会議員に占める女性の割合はいまだ5人に1人にすぎない。

出所：三宅（2016:59）、国連広報センター（2015）

²⁸ 国連広報センター2015:3

²⁹ 環境省 2014:3

³⁰ 「持続可能な開発のための10年（DESD）」は日本政府がNGOの協力の下、2002年の持続可能な開発に関する世界首脳会議（ヨハネスブルグ・サミット）にて提案したものである

³¹ Ross Wade 2008、ほか

³² ユネスコは、SDG4-Education 2030の着実な実施に向けSDG4-Education 2030の主導機関として活動していくほか、EFA グローバル・モニタリング・レポート（GMR）の後継文書として『グローバル・エデュケーション・モニタリング・レポート』（GEM）を発行することになった（文部科学省ホームページ、外務省ホームページ、参照日：2018.11.30）

³³ 住岡英毅 “ノンフォーマル・エデュケーション(non-formal education)” p 426、教育用語辞典、山崎 英則、片上宗二 ほか、株式会社ミネルヴァ書房、2003

³⁴ 吉田 ほか 2018:95-96、文部科学省ホームページ (http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/__icsFiles/afie1dfile/2016/06/02/1371462_06.pdf、参照日：2019.02.20)

³⁵ 西井 1991:5

³⁶ 渋谷英章：<http://ejiten.javea.or.jp>、さらに渋谷（1983）、山西（1988：112－114）らは、ノンフォーマル教育は制度上、フォーマル教育といかに関連付けられるべきかということで、①並置型、②統合型、③補完型、④代替型があるとし、渋谷はインドの教育制度の中における②、③、④の存在を明らかにしている。そして、彼らはノンフォーマル教育がその制度においてどのような役割を果たすことになるかは各国における資源的制約や現在の就学状況によりつつも、現行の教育制度及びその制度を支える社会構造の変革に対する立場にもよるものであるとしている。いずれにしても、フォーマル教育制度との調整が適切に図られない場合に、教育の不平等、したがって社会的・経済的格差の再生産につながることも懸念されるところとしているが本論文ではこの議論を深めることを目的としない

³⁷ Coombs, P. H., 他（1973:25-26）、この部分は筆者による仮訳

³⁸ 世界銀行の初の教育部門に対する報告書。1963年度以降の教育政策に検討を加え、今後の5年間の方針を明らかにしている

³⁹ World Bank, Education Sector Working Paper (Washington, 1971), p 19-21

⁴⁰ 1971年シンガポールで開かれた第3回地域文部大臣会議で決議され、1974年より実施を開始。また、アペイド事業を進める上での事務所としてアセイド（ACEID: Asia-Pacific Centre of Educational Innovation for Development）が1973年にバンコクのユネスコ・アジア地域教育事務所内に設置されている。山西（1989:141）は、アジア地域でのノンフォーマル教育への注視はアペイドの事業内容に端的に現れているということができるとしている

⁴¹ 山西優二 1988:101

⁴² JICA 2005.5a:150-151

⁴³ 詳しくは、JICA 2005.5a 第1章「ノンフォーマル教育協力の概況」を参照

⁴⁴ 例えば、80年代後半以降の成人教育に関わるNGO活動の活発化の中での世界的な「学習」概念の重視には、「エンパワーメント」のための学習という側面へのまなざしが示唆される（渡邊 2002:240）など

⁴⁵ 経済開発協力機構（OECD=Organization for Economic Cooperation and Development）の下部機関として、1961年に設立。加盟国の援助実績、援助政策に関する援助審査や国別・地域別の経済開発事情、援助状況、累積債務問題などの検討を行い、必要に応じて加盟国に勧告を行う（JICA2005.5b:41）

⁴⁶ 『現代用語の基礎知識』自由国民社、2001:539

⁴⁷ 国連開発計画（United Nations Development Programme=UNDP）

⁴⁸ Organization for Economic Cooperation and Development: 経済協力開発機構。経済成長、開発途上国援助、貿易の拡大を目的とし、加盟国相互間の情報交換、コンサルティング、行動研究と協力を行う。経済政策委員会、貿易開発委員会、開発援助委員会（DAC）をもつ（JICA2005.5b:42）

⁴⁹ キャパシティ・ディベロップメントとは、「個人・組織・制度や社会が個別にあるいは集合的にその役割を果たすことを通じて、問題を解決し、または目標を設定していく能力の発展プロセス」と定義される概念である（JICA2005.5b:42）

⁵⁰ 佐藤千寿ほか 1999、磯野昌子 1999、武田 丈 2003、大橋知穂 2005a、源田理子 2007などを例としてあげることができる

⁵¹ 1-2-3（ノンフォーマル教育が果たしうる役割）の脚注36にこの辺に関する渋谷と山西の指摘について若干触れている

⁵² インドではノンフォーマル教育に携わる教師のことをこう呼んでいる（中嶋

2007:6)

^{5 3} 中嶋（2007:18）によるとインドではノンフォーマル教育センターに通っている学習者の場合のドロップアウト率は3分の1から5分の1とのことである

^{5 4} 例えば、ノンフォーマル教育局の年間予算は教育省の年間予算額の1%に満たない（石田 1993:139-140）、必要経費の不足（中で不正な資金の流れのせいでセンターが必要経費を受け取っていない場合も含めて）が、インストラクターの給与が安いにもかかわらず（インドではフォーマル教育教員の月給より20-30倍安い）、その不支払いに繋がり、インストラクターの士気を殺いでいる、また、黒板や机、スレートなどの学習必要物の欠如にも繋がる。結果、学習者の到達度を低くし、ドロップアウトを引き起こしていると考えられ…インストラクターだけの給与で生活できないため兼業をしている者が大半であり、他職業のために拘置できない状況もみられる（中嶋 2007:16-18）など

^{5 5} JICAによる、国際的なノンフォーマル教育支援事業の際に、その案件の発掘、形成、実施において検討すべき8つの事項の提言は次のとおりである：①多様なアクターとの連携と協力の強化②対話を通じた案件の形成・実施③対象地域のニーズ・特性の十分な把握と活用④面的な広がりをもつ協力⑤日本の経験の応用⑥ICTの活用⑦モニタリング・評価体制の構築⑧JICAの支援能力および実施体制の強化（JICA2005.5a:130-137）

第2章 モンゴルにおける公的ノンフォーマル教育について

はじめに

この章では、まず、社会主義体制下のモンゴル国の教育制度とノンフォーマル教育の前史を概察する。次に、1990年代初頭の体制転換と教育分野が直面した課題を取り上げ、生起した課題との関係でいかなる質のノンフォーマル教育政策がいかなるプロセスを経て推進されていったかを、教育法とその他の政策文書の検討をとおして捉える。そして、確立された制度の具体と活動方針の概要をとらえつつ、財政面を含め、現況の制度が抱える課題について考えたい。

1 一般統計¹

モンゴル国の2018年度末の総人口は約3,200万人であり、国民の約半分が首都ウランバートル市に居住している。人々の平均寿命は70歳（男性66歳、女性74歳）、男性人口と女性人口の比率は98.4:100となっている。国土面積が1,564,100 km²、西部および北部に山脈・森林地帯、東部が主に草原地帯、南部には広い砂漠地帯が広がっている。年間の平均温度は+25℃から-25℃であり、厳しい大陸気候のため、山脈地帯での最低気温が-40℃台、砂漠地帯での最高気温が+40℃台に達することも珍しくない。

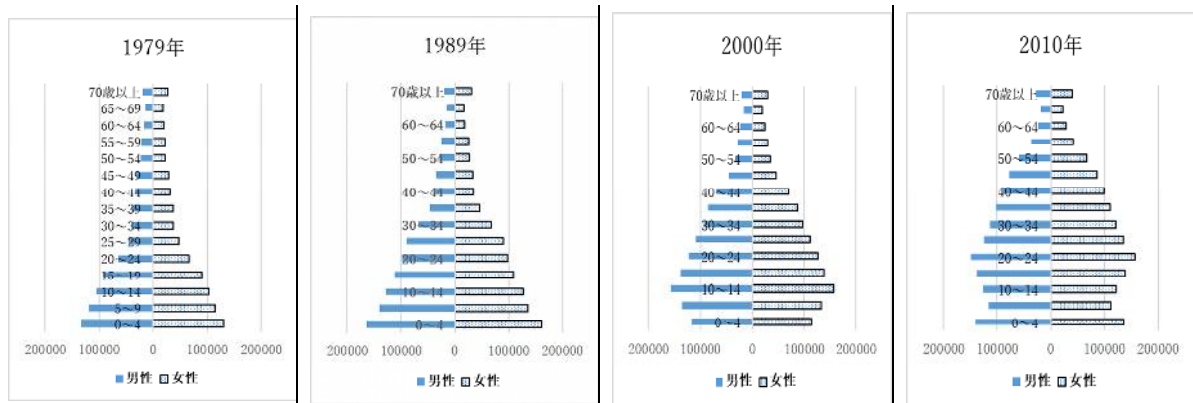
モンゴル国は、1921～1990年までの70年間、世界第2番目の社会主義国として知られていたが1989～1990年にかけての民主革命により1990年3月に複数政党制を採用、1990年9月に大統領制に移行した。国の主権は国家大会議といった一院制、定員76人、任期4年の議会にある。総人口の67.5%がウランバートル市と各県を中心地に、残りの32.5%が地方部で暮らしている。この地方人口の約3分の1が遊牧民として家畜の放牧生活をして暮らしている。総人口の推移と年齢構成は図2-1、図2-2の通りである。

図 2-1 総人口の推移



出所：モンゴル国立統計局（2011:28）、モンゴル国立統計局ホームページ、参照日 2018 年 11 月 11 日

図 2-2 人口ピラミッド



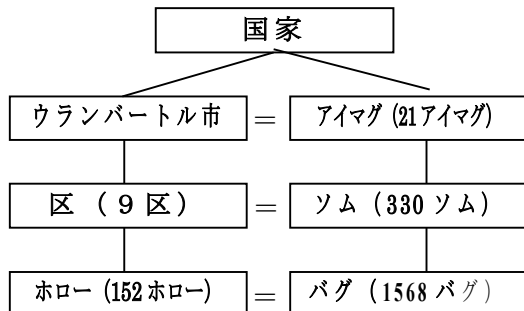
出所：モンゴル国立統計局ホームページ 2018.11 の情報により筆者作成。

2010 年時点での失業率は、男性 9.3%、女性 7.8%、2018 年時点での失業率は男性 7.1%、女性 6.8%であり、現在は約 3 分の 1 にあたる 29.6%の人が、生活が保障されるレベル以下の暮らしをしているとされた。

図 2-3 モンゴル国：21 アイマグとウランバートル市



図 2-4 国家行政の構成と単位



出所：モンゴル国立統計局ホームページ 2018.11 の情報により筆者作成。

行政単位に関しては 21 のアイマグ（以下、本文の中では県と記す）＋ウランバートル市に（図 2-3）、県がソム（郡または村）に、ソムがバグ（班）に、ウランバートル市が区に、区がホロー（町）に分かれる。行政上の対象としてはウランバートルが県に、ソムが区に、バグがホローにそれぞれ準じる（図 2-4）。 県の中

心地（県庁所在地）は「〇〇市」という表記になっていることが多いが、その県心地自体が行政上、県の中の一つのソムとされている。同様に、地方の端末行政単位であるバグの場合も、一つのソムが平均 3～4 バグに分かれ、ソム・センター（ソムの中心町）自体が行政単位上一つのバグとされている。

2 都会人口の増加

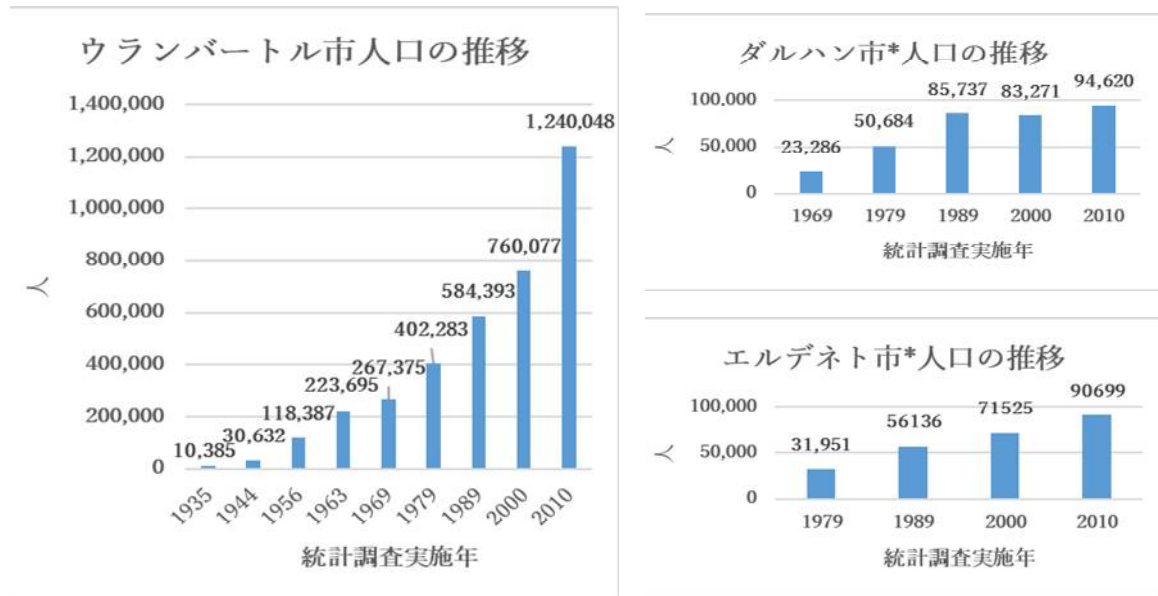
上述の統計情報でみてとれるように、総人口の 3 分の 2 がウランバートル市と各県の中心地に暮らしている。

都会に住む人々の生活の様式は世界の他の大都市で暮らす人々の生活とほとんど変わらない。

図 2-5 に首都ウランバートル市と首都に次ぐ工業都市であるダルハン市、銅モリブデン炭鉱工場の開発によってできたエルデネト市の人口増加の推移を示した。特にウランバートル市とエルデネト市の人口

は 1989 年から 2010 年の 20 年間で 2 倍以上に増えている。これは 1989 年のモンゴル国の総人口が 2,044,000 人、2010 年の総人口が 2,754,700 人で 35 パーセントポイントの増加を見せているに対して大きな数値であり、体制転換後に都会への人口の移動が急速に行われたことを示している。

図 2-5 モンゴル国 3 大都市の人口推移



出所：モンゴル国立統計局（2011:30）、モンゴル国立統計局ホームページ（参照日：2018.11.5）。*現在エルデネト市の行政上の正式名が Orkhon aimag (オルホン県)、ダルハン市の正式名は Darkhan-Uul aimag (ダルハンウール県)。

3 遊牧民の生活様式

そもそもモンゴル人は中央アジアの厳しい大陸気候の中で 2000 年くらい前から 5 種類の家畜²を飼育し、家畜から取れる肉、酪農品を食べたり、毛皮などで服を作って着たり、販売して収入源にしながら生活してきた。21 世紀の現在も地方人口の 3 分の 1 が遊牧民であり、彼らの昔ながらの放牧生活の様式には殆ど変わりがない。良い牧草を求めて、家畜と共に年中何回も移動し、朝早くから夜遅くまで家畜の世話をしして過ごしているため、遊牧民にとっては決められた労働時間、決められた休みの時間などない。遊牧民は 1 年の間、冬営地、春営地、夏営地、秋営地を主にまわって、過ごす。春営地と秋営地は同じ場所である場合がある。冬営地は山の麓など、風当たりを防ぐような暖かいところを選び、夏営地としては逆に風当たりの良い涼しい草原を選ぶ。家畜の餌である牧草の状態、そして井戸や川など人間と家畜の飲

み水も確保される場所を選ばなければならない。雪害や旱魃があると予測されれば、あるいはあった場合に、それを避けて「オトル」という普通よりも頻繁に移動して家畜に良い草を食べさせる移動生活をせざるを得ない時がよくある。自然環境にかなり左右されるこの生活様式はモンゴル国とモンゴル人を特徴づける最大のものとして知られてきた。

このような終わりと始まりが見えない労働の中で子どもたちの労働貢献は欠かせない。年下兄弟の世話、家畜の世話の手伝いをはじめ、燃料となる家畜の糞拾いも遊牧民の子どもたちが毎日のようにしている家事の手伝いである。

人口移動、人口密度の低さ、厳しい気候、季節に合わせて移動する生活様式、遊牧民世帯の離れた住居地などはすべての人を教育に浸透させる目標を阻害する伝統的かつモンゴル特有の困難である³。それでもモンゴルには前世紀において、上記をはじめ数々の教育問題をほぼ解決できた実績がある。

この章では、まず、70年続いた社会主義体制下における教育制度とその中のノンフォーマル教育関連の活動を、成人識字教育、成人初等中等教育の普及政策に沿ってとらえたい。

第1節 社会主義体制下の教育制度

モンゴル国が社会主義体制を迎えるきっかけとなったのは1921年の人民革命であることが広く知られている。その為、モンゴルの社会主義体制下の教育に関して語る際に1921年を起点としてとらえ、それ以降の教育事情を語っていくことが一般的になっている。この論文でもこれに沿っていくが、その前にまず、1921年の人民革命直前の教育事情について触れたい。

2-1-1 1921年直前の教育事情

この件に関してモンゴルの教育学者シャラウイン・シャグダル(Shagdar. Sh、以下シャグダル氏⁴と記す)が1911年の独立運動によって出来た自治政府の時期(1911—1920年)を取り上げ、①ゲル⁵教室、②宗教学校、③公式学校の3形態が主流であったとし、それぞれの概要を次のようにまとめている。

① 彼はまず、**ゲル教室**の普及と効果が大きかったことを記述して

いる。そこでは初めて字を学ぶ時に使う教科書や字を学んだ後の読書にはほぼ一定の書物が使われていたこと、次第に大勢の子どもを参加させて、専門学校のような活動をするゲル教室、芸術（歌、音楽、金属職人、木工）、医学（獣医）を学ぶゲル教室の例もあったことを解説し⁶、安価で、少数の子どもを抱えるためそれぞれの学力に合わせて教育することが可能で、時間的な制限がないため家事労働の空いた時間を有効に利用することが出来た特殊な教育の方法であり、言い換えれば牧畜業を営むモンゴル人の生活形式に適した教育の形式であったと評価している。

② **宗教学校**に関しては約 700 の大型寺院、1000 以上の小型寺院に学齢期男子の 25%～30%⁷が学び、宗教学校の中等、高等レベルでは仏教哲学、チベット医学、数学を取り入れた天文学といった 3 つの教育方針があった。宗教学校はほとんどの場合、庶民の子どもを入れてチベット語、医学、数学とその他の自然科学、知識労働の初歩的な知識・技術を学ばせていた面ではモンゴルの教育にプラスな役割を果たしていたとしている。

それら寺院においては、仏教の教養のほか、チベット語、哲学、自然科学、職業教育も行われ、知識だけではなく、収入・社会的地位の向上に繋がっていたため、人々に広く受け止められ、1930 年代に強制的に廃却されるまで続いた⁸。

③ **学校教育**は、外務省の管轄下で発足され、1912 年の 3 月に首都のフレー⁹市に自治政府初の国立学校ができ、その後から次々と地方のホシュー¹⁰（州）にもホシューの資金による公立学校が多く開設されていったとしている。しかし、当時のこれら学校では貴族とその親戚の息子を優先的に就学させる方策がとられていたようである¹¹。

表 2-1 1911 年～1921 年前の学校教育、伝統教育の形態

	名称および種類	対象者	活動時期、教育内容	主催者・運営の状況
①	既存のゲル教室、伝統的な徒弟教育	青少年	随時開かれ、読書き算、職業教育、芸術教育（少ないケースで医学も）	知識人、職人
②	宗教学校	青少年	周年、宗教教育、医学、科学、職業教育	寺院、中級階級の僧侶
③	国立学校	児童・青少年	初等、中等教育	自治政府
	公立学校	児童・青少年	読み書き算、外国語	地方行政

出所：Shagdar 2000:92-96、107-109、118-119、モンゴル科学アカデミー1988:421-430、モンゴル共和国科学アカデミー1966:480-496 から筆者作成。

1910 年代初期に、不完全な情報ではあるが 55 のホシューの学校に 360 人以上の生徒が学んでいたのはそれらホシューの人口の約 0.3% になったおり、「ただし、学校に行かせた人の中には女子が居なかった」ことが指摘されている¹²。1915 年に国立初等中等学校と大学の設立、そこで教える教育内容に関する基本方針、さらに、初等中等学校の教育内容の基準、試験を実施する規則が発効した¹³。1918 年の時点で、モンゴルには約 80 校の学校が活動し、首都のフレー（市）とそれに次ぐ大規模の都市であるウランゴム市には満州語・中国語の学校、ロシア学校が設立され¹⁴、ロシアへの正式な留学が始まっていた¹⁵。また、商業、外国語、通信などの専門学校を設立する基礎がこの時期に出来ていた¹⁶とされている。

ギタ（ギタほか 2007:51）は、8 年間のみ存在したこの時期のモンゴル自治政府は西欧式の教育政策の戦略をとりながら、国営の学校教育制度を成立させることを目指していたとし、教育に関連する 111 通もの命令を出していたことを伝えている。しかし、1919-1921 年の外部攻略などによる国内の不安定な状況の下でこのような努力があっても学校教育制度を十分に立ち上げて持続させることに至らなかったとしている。

2-1-2 1921 年の革命後の教育政策

1 近代学校教育制度の成立過程

1921 年 7 月に樹立された新政府は 1 ヶ月後の 8 月に国民学校設立決定¹⁷を発令し、内務省内に学校局を設けた¹⁸。同年の 12 月に人民政

府樹立後初めての小学校¹⁹が開かれ、学齢期の子どもを性別なく受け入れるようになった²⁰。これはモンゴルの現代教育史の始まりでもあるとされている。

表 2-2 学齢期児童を対象に行った教育政策の形態（1921 年以降）

年	名称および種類	対象者	活動時期、教育内容	主催者・運営の状況
1921 年 ～	国立小中学校（1924 年の時点で 13 校に 501 人の子ども、1926 年 24 校に 870 の子ども、など）	学齢期児童	初等中等教育	国設国営
1922 年 ～	地域の公立学校（1924 年の時点で 23 校に 419 人の子ども、1926 年 32 校に 1550 人の子ども、など）	児童・子ども	国語、算数、地理、歴史など 8 科目、多くの場合国語と算数が中心	ホシューの経費で運営、教師もホシューの役員が兼務 ²¹
1923 年	私立小学校	児童・子ども	クリスト教、モンゴル文字、英語、算数、手芸等	新疆出身のユガン・ス氏が開設し、許可を申請していた
1934 年 ～ 1939 年	住民による自発的学校（1934 年に 40 人の生徒を持つ初の 2 つの自発的学校が設立、1939 年の時点で 4300 人の生徒を持つ 100 校以上の自発的学校があった。1939 年から全額国家予算で運営）	児童・子ども	5 月から 10 月の間、約 3 カ月間開かれ、識字と算数が中心。2 夏（2 学期）この学校に通って卒業した子どもは国立小学校の 2 年生になれる	住民の募金等によって開かれた住民自発の学校。設立当初は国から小額の教材費用の補助のみ。
1936 年 ～	夏学校	児童・子ども	8 校が試験的に稼働。4 月中旬～10 月下旬の間、休業なしで開かれ、卒業すると普通教育学校への編入が可能になる	教育省（夏季を利用した暖房費用の節約、子どもの健康増進の模索も兼ねていた）

出所：Shagdar, Sh 2000:92-96、107-109、118-119、モンゴル科学アカデミー1988:421-430、モンゴル共和国科学アカデミー1966:480-496 から筆者作成。

次には 1923 年に初めての中学校が設立された。1923 年の時点では国立学校と地方行政による公立学校（1922 年から設置）の 2 形態があったが同年からすべての小学校の経費を国の予算に反映させ、実行させた。また、1934 年から住民による自発的学校が多く設置されるようになり、1939 年の時点で、このような学校が 100 校、生徒数が 4,300 人以上になっていた。1941 年から自発的学校も国家予算が与えられるようになった。これが学校数の増加に大きく貢献した（表 2-2）。

1924 年に全国の教育事業を管轄する国民教育省（以下教育省と記す）がつくられ、学校数の増加と学校教育への平等なアクセス、学校外の場合における教育、成人学校設立の重要性が課題であることが指摘され

ていた²²。

1911年の独立運動によって成立した政府の時、教育は内務省の管轄となり、1921年の人民革命後もそのまましばらく続いたが、3年後に教育省が設立されたことが近代的教育制度の生成、成人教育も含めて教育を普及させることに大きな役割を果たすこととなった。

1938年に初の高等中学校（10年制）が設立された。なお、初の幼稚園が1930年に、大学（モンゴル国立大学）が1942年にそれぞれ設立された。こうして、1921年以降の約20年間で幼稚園から大学までの段階的で系統化された近代教育制度の基盤がつくられた。

2 学齢期児童の初等及び前期中等教育完全普及の達成

学校教育に力が入れていたが普及が遅く、1935年の時点で学齢期児童の2.7%のみが学校に通っていた。これと比べて寺院では学齢期児童の13%が修学していたという状況（モンゴル科学アカデミー1988:424）にあり、学齢期児童を対象に学校を普及させることが急務であった。1940年に国家第8回会議、モンゴル人民革命党の第10回大会からすべての学齢期児童に初等教育を普及させる決定が出され、その年にすべてのソムに小学校が設置された（Shagdar 2000:117）。

国の政策で近代学校の設置、普及が強力的に推し進められた結果、1957年の時点で学齢期児童に対する初等教育の完全普及は達成された（97.7%, Shagdar 2000:185）とみなされ、次に、7年の前期中等教育の完全普及を目指すことに関する閣僚評議会の決定が1958年（6月7日付、No.211）に出された（Shagdar 2000:153）。しかし、この事業が本質的に始まったのは1972年以降で、学齢期児童に対する中等教育完全普及の目標は1987年に達成されたとみなされている²³。

3 憲法における教育の保障

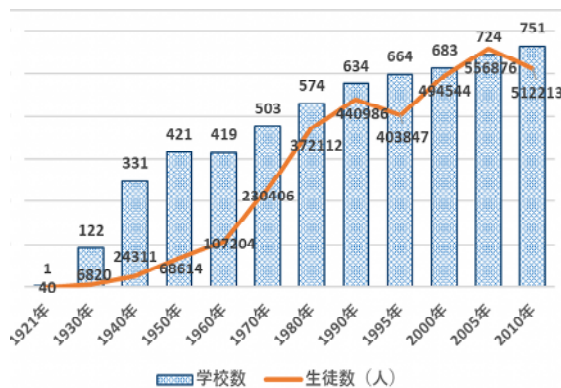
モンゴル人民共和国では、1924年に発効された初の憲法で、国民に対して普通教育を完全に無償で実施することが示され²⁴、1940年の憲法には、第90条に「モンゴル人民共和国の国民は学習する権利を有する。ここでは：無償で教育する各種の学校、テフニクム（中等特別専門学校）、大学を拡大させて発展させ、学校で生徒自らの言語で学び、大学生に国家から給料を与えることでこの権利を満たす²⁵」と、国民の学習する権利、教育を無償で受ける権利を保障する文言が入っていた。

また、1960年7月6日公布のモンゴル人民共和国憲法（1991年まで有効）第80条には、モンゴル人民共和国公民は教育を受ける権利を有する。すなわち、無償で教育し、普通教育・特殊技術中学（中等特別専門学校）・技術専門学校を拡張し、技術を向上せしめ、特殊技術中学・技術専門学校の学生に国家が給料を与えることによりこの権利を保障する」と示されていた（阪本 1969：148）。

上記の憲法に基づいて、各段階の教育が無償で与えられ、1990年代の初期までは、後期中等教育学校以上の学校（技術専門学校、中等特別専門学校²⁶、各種大学）では全生徒が奨学金を受給されていた²⁷。

遊牧民の子どもたちの場合は、親が放牧している場所から近い地域の中心（県庁所在地やソム・センター）にある寄宿舎付きの学校に通った。学校の宿舎の経費の多くは遊牧民協同組合の「ネグデル」が負担していた。また、地方行政の最小単位であるバグにも初等教育を与える「バグ学校」があり、遊牧民の子どもが家から遠く離れないで初等教育を受けることを可能にしていた（ギタほか 2007:152）²⁸。

図 2-6 1921 年以降の
普通教育学校数、生徒数の変遷



出所：モンゴル国立統計局（2011）。

学校の宿舎の場合は生徒の食費もかかるため、経費が膨大にかかる。したがって、「ネグデル」³⁰組合が学校宿舎の経費を負担していたことが国家予算を生徒の教育事業に充てることを可能にしていたという面もあったといえる。

70年間続いた社会主義の時代において国が惜しみなく財源を投入し続けた結果、高い識字率（1990年当時 97%²⁹）を達成し、1990年まではほぼ全ての子どもが少なくとも8年（前期中等教育）から10年（後期中等教育）の間、学校に通っていた。モンゴルの冬は長くて寒いことで知られている。だから、10月から4月の7か月間は暖房が必需であり、それに地方の

表 2-3 モンゴルにおける学校数及び学生数の変移（1921 年～2010 年）

教育機関名	年											
	1921	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2005	2010
普通教育学校	1	122	331	421	419	503	574	634	664	683	724	751
学生数(人)	40	6820	24311	68614	107204	230406	372112	440986	403847	494544	556876	512213
労働者普通教育学校	-	-	-	1(1955年)	49	258	314	210	99	106	289	97
学生数(人)				99	8117	15477	22279	10400	5370	3603	10685	2858
中等特別専門学校	-	3	7	12	15	19	25	31	27	-	-	-
学生数(人)		145	1332	3186	8811	11121	18734	18478	5584	-	-	-
技術専門学校	-	-	-	-	-	28	37	44	38	36	35	63
学生数(人)						10628	22109	29067	7987	12177	23249	46071
単科大学／総合大学、カレッジ	-	-	-	4	7	5	7	8	66	172	174	113
学生数(人)		1	197	1476	6909	8427	23214	17338	32777	84970	138019	170126
合計	1	125	338	438	490	813	957	927	894	977	1222	1024
学生数(人)	40	6966	25840	73375	131041	276059	458448	516269	455565	595294	728829	731268

出所：モンゴル国立統計局 2011：192-193、（）内は Shagdar. Sh ほか 2010:412、711 より筆者作成

普通教育のほかに、国は産業の進歩に伴って新たにできた労働者階級や専門家の養成にも力を入れて、技術専門学校、中等特別専門学校を設置し、技術を持つ労働者、中級技術者を国民経済の各分野に提供するようになった。

1990 年代まではモンゴルに公教育機関としての学校は普通教育学校、労働者普通教育学校、技術専門学校、中等特別専門学校、大学といった 5 種類が確立されていた（表 2-3）。

表 2-3 に中等特別専門学校はテフニクムという通称で知られていた中級技術者（専門要員）を育成していた学校である。1995 年の教育法改正によって単科大学、またはカレッジといった形態へ転じたものである。

1990 年～1995 年の間の大学の数は 27 校のテフニクムを引いてみても 8 校から 39 校へと 5 倍の増加を見せていることは私立大学の設立が認められたことを受けたことである。その後も、総合大学の分立に伴う大学数の増加と私立大学の新設を含めて、大学数が 2005 年時点で 174 校になっており、1990 年時点での大学とテフニクムを合わせた 39 校から約 4.5 倍もの数値的増加を見せている。しかし、大学の数値的増加が質的低下を伴っているという批判が盛んになり、基準等が改められたことにより、その後は減少の傾向が続いてきている（2015 年 100 校、2018 年 94 校）³¹。

第 2 節 ノンフォーマル教育の前史

第 1 章で触れたとおり、「第三世界においては、成人教育はしばしば成人の識字と同等とみなされる」(ボーラ 1997:184)、「識字向上の鍵を握るノンフォーマル教育」(JICA2005.4:9)等の指摘から、途上国において、長い間ノンフォーマル教育のもっとも基本的な業務となされてきた識字の位置づけが確認された。

モンゴルでも同様、社会主義時代のノンフォーマル教育には成人に対する識字教育が代表的な位置を占めてきた。そして識字の普及が図られたとみなされた時期から成人教育の課題が成人に対する基礎教育の普及へとシフトしている。したがってこの節ではノンフォーマル教育を成人教育と同義でとらえ、モンゴルにおけるノンフォーマル教育の前史は、①社会主義時代の識字教育、②成人に対する初等、中等教育を中心に、その展開をみていく。

2-2-1 1921 年の革命直後の識字及び識字教育の事情

シャグダル氏によると、1921 年当時、読み書きをよくできる人が 5164 人いたという情報がある、また、作家で教育学者ダミディンスレン氏(Ts. Damdinsuren)はその当時、全国民の約 3%が(モンゴル文字の)読み書きができ、約 5%が書くことが難しいけれど字を読むことができていたとみなされていたとしている³²。これら 2 つのデータは互いに違う数値だが、どちらにしても国民の教育状況は非常に低いレベルにあり、成人の識字教育が重要な課題となっていたことは明らかである。

このような実態への対策として当時実施された活動に関して不完全ではあるが知られている情報をまとめてみると表 2-4 のようになる。表 2-4 をみると、識字教育は①学校教育、②伝統的なゲル教室、徒弟教育、③臨時の学級・サークル、④兵役や職場における識字教育といった主な 4 形態をもって行われていたといえる。政策の面では、呼びかけから義務付け、奨励策、時には強制的に参加させるなどの幅広い対策がとられた。また、活動の主体は学校関係者(教員)から各種企業、政治団体(革命青年同盟³³)にとどまらず、読み書きのできる個人にまで及んでいる。例えば、1935 年にウブルハンガイ県のグンナリーン・ソムの住民チョインボル氏は自発的に 10 人を家に 40 日間泊まらせて、食費を負担し、読み書きを教えていた。また、識字学級の教師には読み書きを学ばせた人数に応じて計算された追加給料が払われ、

学習者には文具手当が払われていた、等の情報が残っている^{3 4}。

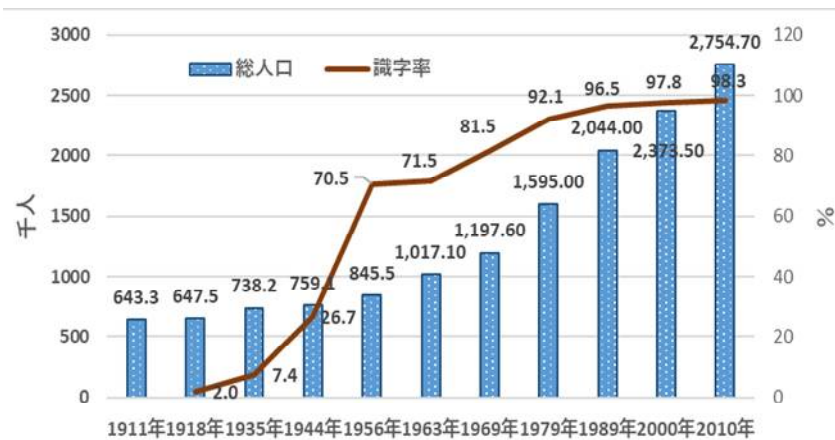
表 2-4 1921 年直後の成人識字教育活動の概要

年	名称および種類	対象者	活動時期、教育内容	主催者・運営の状況
1921 年 ～	既存のゲル教室、伝統的な従弟教育	青少年	随時	個人
1923 年 ～	識字サークル、成人学校	成人	識字教育	政府
1926 年 ～	小学校を頼った住民識字臨時学校	成人	識字教育	
1926 年	6 ヶ月間の成人識字教室	成人（335 人、うち女性 100 人）	識字教育	国営の 10 校の学校で開かれた。
1926 年	女性一般教養学校（2 か月）	成人女性	識字教育	革命青年同盟のイニシアチブによる
1928 年 ～	「僧徒識字教室」	寺院の青少年	識字教育	宗教局の隣接に設けられた。
1930 年代 ～	中・下級僧侶に読み書きを教える教室、短期講習会	中・下級僧侶	識字教育	政府
1934 年 ～	革命党、革命青年同盟、公共機関、官庁、工場に、それぞれ労働者、公務員、成員に読み書きを教えることが義務付けられる	成人	識字教育	第 9 回党大会、第 7 回国家大会議の決定でそれぞれの組織団体が実行
1934 年 ～	識字できる一人が何人かに識字を教えるよう呼びかけた。又、識字の教師一人は地方では 60 人、都会では 75 人に識字を教えるよう指示される	成人	識字教育	上記の決定により、個人または識字の教師たちが実行
革命後 ～	兵役	兵士	識字教育、政治・軍事の学習	軍事を所轄する省
1939 年 ～	教育省から「国民に呼びかけ、義務的に識字を学ばせる」ことに関する文書の発行	全ての人	識字教育	教育省

出所：Shagdar. Sh 2000:92-96、107-109、118-119、モンゴル科学アカデミー 1988:421-430、モンゴル共和国科学アカデミー 1966:480-496 から筆者作成。

なお、全国の識字率の変遷を図 2-7 に示した。

図 2-7 総人口に対する識字率の変遷



出所：モンゴル国立統計局 2011：192

2-2-2 成人教育の歴史的変遷

1925年に教育省内に成人教育局が設置され、識字教育を担当するようになった。シャグダル氏は、モンゴルの社会主義時代における成人教育事業の過程を次の3期に分けることができるとしている。以下のところではシャグダル氏の分類を中心に検討する。

第1期：約1921年～1939年

1923年からの成人識字学校、識字サークルが開かれるようになった時期³⁵からはじまる。この時期に、前項表2-4に述べた各政策がとられた。1940年の時点で、読書きできる人が77,854人いたのが全人口の10%、7歳以上人口の20%となっていた³⁶。

第2期：約1939年～1957年

1939年から、公式に、すべての人を識字ができるようにするための政策が始まった。1941年にキリル文字へ移行することが決定され、即実行された。1942年に革命党中央委員会から「国民に新文字を学ばせることに関する決定」が出され、そのなかで13歳～18歳の青少年に新文字を学ばせることを彼らの親たちに義務付けた。次に、1945年に5万人に識字を学ばせるという計画が策定され、地方での識字サークルの数を増やしていった。党中央委員会の政治局から1946年にウランバートル市内の字を読めない従業員150人以上を抱える企業では常時の

識字教師をおく指示がでた。1947 年からすべてのソムに成人識字サークルが開かれるようになった³⁷。

1947 年 1 月、文字教育の国家計画を達成した県やソム、教師を表彰する制度が定められた。また、勤労者に文字を教育する国家、県、ソムの各委員会が設立されて活動した。各県の教育局に正規の識字検査官、ソムとバグに識字教官を置き、ソムでは文字学習サークル、バグでは文字学習グループ、が常時活動するようになった。大衆組織、行政機関、工場、経済機関は所属する労働者や公務員に文字を学習させるだけではなく、各識字者には、少なくとも 3 人以上の人を読み書きできるようにする義務が課せられていた³⁸。

これら強力な政策の結果、1948 年の時点で 295,807 人（総人口の約 40%）が読み書きをできるようになっていた。さらに、1951 年には成人の 87%、1957 年には 8 歳～45 歳人口の 93.4%まで識字率が上がったとみなされ、識字普及の目標が達成されたとみなされた³⁹。

第 3 期：1955 年以降

上記の第 2 期末の識字の普及および第 1 節 1-1-2 で述べた学齢期児童に対する初等教育の完全普及の達成を受けて成人の初等・中等教育が次の課題となった。1955 年に閣僚評議会の決定により、成人に中等教育修了資格を獲得させる 7 年制の夜間中学校（労働者普通教育学校）がウランバートル市内に設置された（Shagdar 2000:158）。

しかし、上記の 93.4%の識字率は 8 歳～45 歳の人口に対する率であり、小学校年齢の子どもを引けば、識字率がまだまだ高くなく、特に地方では識字をできない成人は多数残されていた。1959 年～61 年に人民革命の 40 周年を迎えて「文化攻勢運動」を全国規模で実行し、その主目的は近未来に「すべての成人に初等教育を獲得させること」であった。この活動の範囲内で 1960 年の夏、識字能力検定試験を実施し、そこで判明した非識字者に文字を教えるキャンペーンを実行した。これには約 160 人の教師、800 人の学生を動員したとされている（Shagdar 2000:218）。これらの結果、1964 年に成人の文盲が一掃されたとの報告が革命党の第 14 大会でされたので 1966 年に「成人の普通教育の水準を向上させる施策に関する決定」を革命党中央委員会、閣僚評議会が共同で出した。ここでは、青少年・成人に対する普通教育の水準を向上させる事業を、

a) 識字サークル、ソーリ（suuri）学校とは 3～7 戸の遊牧民世帯が

集まって暮らす場所の名)

b) 初等教育の臨時講習学校

c) 前期中等教育の季節学校

d) 普通教育の夜間中学校、交代制中学校

e) 通信制、定時制教育、といった形態で行うことを規定した (Shagdar 2000:219)。

これらのうち、a) から c) は遊牧民の労働と生活を配慮した措置で、a) に非識字の状態であっても c) の段階の修了までいけば、前期中等教育を修了できるということになる。

d) はウランバートル市、県庁所在地、ソム・センターなどの定住地域で使われ、夜間中学校は昼に働く成人を、交代制中学校は工場などで夜間に働く成人を主な対象にしていた。e) は上のどちらにもアクセスできない者に対して行う教育で、定時的に集中講習をして宿題を与え、それを試験で評価する形式と、教案、教科書等を与えて試験を受けさせて評価する独習者のための形式といった 2 タイプがあった (Shagdar 2000:219、神沢 1981:58)。

ウランバートルで成人夜間中学校が設置された 1955 年と、「成人の普通教育の水準を向上させる施策に関する決定」が出されて全国的に施策が実行に移された 1966 年を 2 つの時期として、シャグダル氏が分類した上記の第 3 期を 1955 年～1965 年、1966 年以降とさらに二つに分類する学者もいる (Shagdar 2000:158)。

労働者優遇措置

1970 年代から働く成人の学習を支援する優遇措置が幾つかとられている。例えば、中学校を卒業してすぐに就職する青年に対する職場での訓練を重視した学習支援が実施された。また、大学入学者の 30% を働いている人のなかから選考し、特に農牧分野で 5 年以上効率的に働いた者は入学試験が免除され、大学に彼らのための準備課程が設置された。その他に、前期中等教育学校を卒業した人を季節学校に参加させて、教育のレベルアップを図らせる等を決めた革命党中央委員会、閣僚評議会の決定が出されていた⁴⁰。

夜間及び交代制中学校の生徒には試験期間中に基本給を払いながら労働から解放する措置 (神沢 1981:60)、労働時間の短縮措置などが取られていた。また、時間給教師、顧問教師、試験官、出張教師の報酬

に対しても、十分な資金を割り当てていた(神沢 1981: 60)。

神沢⁴¹によると、こうした成人教育制度は、「その弾力性と多数の支部のおかげで、大きな成果を挙げている。例えば、1963年から1969年の6年間における成人教育の発展は、1963年の成人教育の状態を100%とした場合、初等教育が125%、中等教育が約230%、専門中等教育が175%、高等教育が200%などといった成果をそれぞれ挙げている」としている。

第2節のまとめ

社会主義時代のモンゴルにおけるノンフォーマル教育（成人教育）に関しては、シャグダル氏(2000)や神沢(1981)の研究を中心とする上述の内容があることをみてきた。

その他に、広義のノンフォーマル教育が行われた施設としては、吉田(1980:103-104)の社会教育施設に関する記述をここで取り上げることができる。吉田によると、モンゴルでは1976年時点で、公共図書館数は436館、読書室は619カ所、特殊な図書館が1館（ウランバートルのガンダン寺の図書館）、都市、県庁所在地、ソムのクラブ・文化会館が381館、労働者クラブ室が1,458館、その他にも博物館、美術館が整備されていた。また、神沢は、子ども向けの校外公共施設として、子ども図書館、子ども読書室、人形劇場、子ども劇場、子ども映画館、若い技術者の中央ステーション、ピオネール宮殿、若い自然研究家の中央ステーション等を取り上げている（神沢 1981:60-64）。

こうした広義のノンフォーマル教育でいうと、ウランバートル市では自然史博物館、革命博物館、レーニン博物館、各県庁所在地には「地域研究博物館」が完備されていた。また、映画館、各種の劇場、スポーツ施設、リクリエーション施設も存在しているが、この論文では教育省管轄の公的ノンフォーマル教育を扱うため、これら施設での教育・学習活動は議論の対象から省く。

モンゴルで公的ノンフォーマル教育制度を立ち上げるために尽力してきた教育学者ドゥゲル氏(Duger. Kh, 2001)によれば、第2節で述べてきたような成人教育以外にも中等特別専門学校や大学の通信教育形態などがあった。また、各段階の学校教育機関の付属に長期および短期の講習、サークル、各官庁に職員の専門性を向上させる多様な研

修が行われてきたが、それらを関連付けて、理論的及び政策的に統合し、ノンフォーマル教育の制度として確立させることはなかったとしている^{4 2}。

第3節と第4節では、1990年代からの体制の転換（市場移行期）に伴った教育分野の混乱、そのなかで確立されていったノンフォーマル教育の制度と政策についてみていく。

第3節 体制転換とノンフォーマル教育発祥の法的基盤

2-3-1 体制転換と教育分野が抱えた問題

市場移行期に入ったモンゴルでは、ソ連や経済相互援助会議^{4 3}（コメコン）からの経済援助がなくなり、資金不足の影響で緊縮財政が進められた結果、教育向け財政支出も激減し、その規模は実質指数で1991～1995年にほぼ5割減少する^{4 4}。

表 2-5 教育に関する財政支出の推移

	1991	1992	1993	1994	1995
教育支出（100万トグリグ*）	2 049.0	3 273.2	9 595.6	16 439.0	23 415.3
構成（％）	22.9	26.5	15.6	16.2	15.8
実質指数（1991年＝100）	100.0	57.8	46.8	48.1	52.8

* モンゴル国の紙幣

出所：アジア経済研究所 1997:146

それによって、これまで無料であった基礎教育課程における生徒寮の有料化と質の悪化^{4 5}による生徒の不登校問題、教員の給与水準の減額、学校施設のメンテナンス能力の低下などの問題が深刻化した^{4 6}。

市場経済化によって実施された牧民の家畜私有化および遊牧民協同組合の解体に伴い、労働力としての児童の役割が高まり、小学校レベルで読み書きを習ったあとは、卒業を待たずに家庭に入る、いわゆる学校中退や不登校が急増し、その率が約21.8%^{4 7}にも達しているとい見積もられた。

さらに、大多数の国民の生活が厳しくなったことにより、職を求めて都市に流入する人口（就学児人口）が増加し、1クラスの児童、生徒数が増え、教室の数が足りなくなる。その一方で、地方で生活する人口（就学児人口）が減少し、教師は地方に赴任しなくなる。したがって、地方の教育の質も低下し、経済的問題と相俟って遊牧民の子どもが学校をやめることが多くなっていった（仲 2001:9）。

人口が増え続けているのにも関わらず、学校、教師、そして生徒・学生数も全体的に減っていった。（表 2-6）

表 2-6 教育基本指数（千人）

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
学校総数	928.0	782.0	841.0	762.0	819.0	856.0
うち初・中等教育	634.0	643.0	679.0	663.0	659.0	664.0
教師総数	25.2	24.2	22.9	22.7	22.5	22.9
うち初・中等教育	20.6	20.5	19.4	19.2	19.1	19.4
生徒・学生総数	516.2	467.5	426.5	409.4	425.2	456.5
うち初・中等教育	440.9	411.7	384.0	370.3	381.2	403.8

註：この期間中の平均人口増加率は 1.52

出所：表 2-5 に同じ。

こういった学校機能の質的低下と量的減少が国全体における教育危機を招く一方、市場経済の中で生き残るために日々新しい知識を獲得していく需要が高まり、それまでの教育制度を根本より見直すことが求められる中、フォーマルな学校教育の改革と並行して、ノンフォーマル教育の体制づくりが図られていった。

2-3-2 教育法制の再編とノンフォーマル教育関連規程

現行の「モンゴル国憲法」は、1992 年に「モンゴル人民共和国」から「モンゴル国」へと国名を改称し、社会主義を完全に放棄した際に制定されたものである。それに先立ち、1991 年に教育法が改正された。その教育法に国民が教育をフォーマル及びノンフォーマルな形で獲得できことがと示されたことがノンフォーマル教育の法的基盤のはじまりとなった。

教育法は 1991 年から 2010 年の間に、1991 年、1995 年、2002 年といった 3 回の改正と 12 回の変更・改定を経てきており、特に、1998 年、2006 年の改正は関連する教育法律も合わせて改正されるといった大規模のものであった。

以下ではまず、教育法におけるノンフォーマル教育関連規程をみていく。現行の教育法は 2002 年に制定され、2006 年に改正を受けているものであり、そこにおけるノンフォーマル教育に関する規程は次の通りとなっている。

1) ノンフォーマル教育の定義

ノンフォーマル教育とはフォーマルな教育制度以外に国民を対象に教育サービスを提供する組織された活動を言う（3.1 条 7）

2) ノンフォーマル教育の制度と教育内容について

モンゴル国の教育制度はフォーマルとノンフォーマル教育から成る（7.1条）。…ノンフォーマル教育の内容は自由に定めることができる（7.2条）。

3) 教育を獲得する形態について

国民は教育をフォーマルまたはノンフォーマル教育によって獲得することができる（8.1条）。

4) ノンフォーマル教育の同等性プログラム (equivalency program) の認可

一定期間の教育を補助する、または自習させる目的で初等、中等教育をノンフォーマル教育の同等性プログラムによる教育として実施することができる。同プログラムの教育内容、教育を実施する規程は教育問題を扱う内閣議員の認定を受けなければならない（8.2条）。

5) 補助教育の生徒に対する費用の付与

普通教育のフォーマルまたはノンフォーマル教育に参加している生徒一人当たりの教育定額費は国家予算より供与する（40.2条）。

6) CLC (Community Learning Center) の設置

県、首都、ソム、区にノンフォーマル教育を実施し、自主学習をしている者を支援する役割を果たすノンフォーマル教育のセンターを独立型、または教育機関に付属した形で設置する（17.2条）。

2-3-3 教育法に基づくノンフォーマル教育関連規程

上記の教育法の6) CLCの設置（17.2条）に基づいて策定され、CLCの設置と活動の維持を支えているのは2003年に出されたモンゴル国教育文化科学大臣命令（169号）によって定められた「ノンフォーマル教育の「ゲゲーレル」センター（CLC）の模範規則」と「ノンフォーマル教育の「ゲゲーレル」センターに配置される教師、技術主任の職場の定義」である。「ゲゲーレル」（Gegeerel）とは啓蒙、啓発、教育を意味する言葉である。

前者の文書は「ゲゲーレル」センター（以下 CLC という）の活動を調整する上で役立つものであり、具体的にはその所属、運営と組織構成、権利と義務、財源確保の4件を規定し、ステータスを明確化させている。

後者の文書は CLC の教職員の所属、職場の認定と区分、その職位を

設けた目的、基本的な義務、それによって発生する仕事の内容、仕事上関係しなければならない他の団体、社会保障、仕事の成果に対する責任、職場の条件、環境整備、特徴等が示されている。

こうして合法化されたことで、ノンフォーマル教育の教職員には TU (turiin uilchilgee=国家サービス公務員) 6 及び 7 といった等級で給料が支払われるようになった。また、社会保障が付けられ、教職員が安定して働くことの基盤ができた。

補助教育に関する規程

上述 4) ノンフォーマル教育の同等性プログラムの認可（教育法 8.2 条）に基づく重要な規程がある。それは、「初等・中等教育の同等性プログラム」(Equivalency Program、2006 年) と「初等・中等教育を同等性プログラムによって実施する規程」(2007 年) である。

その前者として、2001 年に「初等教育の同等性プログラム」、「基礎教育の同等性プログラム」(モンゴルの場合、初等教育と前期中等教育を合わせて基礎教育と定めている) が定められて使われていたが 2006 年に後期中等教育の同等性プログラムも含む「初等・中等教育の同等性プログラム」が規定され、翌年の 2007 年に新たに「初等・中等教育の同等性プログラムによって教育を実施する規程」が発行されている。これには、初等教育のプログラムに 10 歳とそれ以上、中等教育のプログラムに 15 歳とそれ以上の人が参加でき、学校教育で与えられる内容の 70% を下回らない内容を教えなければならないとなっている。新学期は学校の学期より 1 か月後の 10 月 1 日から始まるよう定められており、9 月から学校に来ないことが明らかになった学齢期の児童を参加させる狙いを兼ねている。

同規程では、個人や法人の誰もが同等性プログラムによる補助教育事業を行うことができる (2.1 条) となっているが、現在、実際に主体として実施を担っているのはノンフォーマル教育の CLC である。

2-3-4 教育分野におけるその他の政策文書の検証

教育法および教育文化科学大臣の命令による上記の規程の他に、法定基盤には当たらないが、活動の強化を図り、具体的な目標を達成するよう策定された多数の政策文書がある。以下では、これら文書を時系列に紹介し、それぞれの内容と意味に関する考察を行う。

(1) 1993. 9. 1「教育分野に対して実施する一部政策について」(政府命令 141 号)

学校を中退した児童と若者を登録し、彼らに基礎教育を補助する教育を適正な形によって組織するとともに、これに必要とされる追加費用を地域の年度予算に反映させることが明記されている。また、住民にフォーマルとノンフォーマルな方法によって教育を獲得させることを強化するために、別途プログラムを策定し、ラジオとテレビで教育番組を用意し、常に放送していくことを科学教育省⁴⁸(大臣)、モンゴル国ラジオ・テレビ局(局長)に委託している。

(2) 1993. 12. 21『モンゴルの教育、人的要素』教育マスタープラン⁴⁹(1994~1998 年)

- 1) 都市と地方部の住民の基礎教育、中等教育獲得状態の維持と強化
- 2) 国家の発展における需要をさらに効率的に供給することを考えた高等教育の改善
- 3) 専門教育・職業教育制度の適正性の改善
- 4) 学校外にいる青少年、成人に教育を提供する可能性の充実
- 5) 教育行政の改善
- 6) 科学教育省の組織構成、活動の効率性の改善

といった 6 つの方針によって作成されている。これらはそれぞれ幾つかのプロジェクトより構成され、政府と外部の資金によって実施されるとされている。各プロジェクトの実施対策が提示されている。そしてノンフォーマル教と深く関連する 4) の項目では 2 つのプロジェクトが設けられている。

1 つ目のプロジェクトでは、若者と成人の識字能力、ライフスキル能力の向上が目指され、具体的には、「ノンフォーマル・継続教育センター」の設立、「継続教育ナショナルプログラム」の実施が提案され、その実施の際に夜間型講座の形態、施設として学校でリストラによって空いた部屋、リストラされた教員、地域にある労働省、「子どものためのナショナルセンター」等に属されるその他の拠点、施設等を効率的に利用することが薦められている。

2 つ目のプロジェクトでは、社会の情報伝達にノンフォーマル教育、遠隔教育の形態を利用することの重要性が指摘され、このために①すべての国民に対して法律上の権利と義務、責任、健康増進、教育獲得の可能性に関する必要な情報を与えるための情報伝達プログラムの作

成、②このプログラムを個人や社会団体に伝えるシステムの設立が提案され、それにラジオやテレビの役割が大きいことが示されている。

(3) 1995. 2. 6 (～2005)「万人の基礎教育ナショナルプログラム」(政府命令 19 号)

ノンフォーマル教育を制度として成立させるための理念と計画(ナショナルプログラム)を作成し実施することで制度の確立を実現させるとしている。そしてその制度を利用して、学校を中退した状態にある児童の 8 割をその教育活動に参加させることが目指されている。また、初等教育を終了した段階で退学した児童に多様な形態を利用して基礎教育を獲得させることを目指す「ノンフォーマル教育・遠隔教育における公共情報システム(メディア)の利用」プロジェクトの実施が提案されている。さらに、障害をもつ児童に対するノンフォーマル教育・遠隔教育に使われる参考書等の作成と活用、可能な地方県等で障害をもつ児童のための学級を開設し、学校を途中退学した者にノンフォーマル教育によって教育を獲得させるための教育計画、教科書、マニュアルの作成、ノンフォーマルな形態で就学前教育を提供する方法に関する調査研究をして就学前教育の現状を改善させること、ゴビ砂漠の遊牧民女性を対象とするノンフォーマル教育プロジェクトの実施がそれぞれ提示されている。

(4) 1995. 4. 19「基礎教育未獲得者に対して教育を実施することに関する規程」(政府命令 55 号)

参加グループを確定し、彼らに対して提供される教育の実施(1995 年 9 月の新学期から開始)に必要なとされる調整を行ない、ノンフォーマル教育の技術主任や教師がする仕事の内容と教育の組織形態を特定することを可能にした文書となったとしている⁵⁰。

(5) 1995. 6. 8「教育に関する国家政策」(国会命令 36 号)

万人のための教育、専門性の向上をはかるために、ノンフォーマル教育の制度を成立させ、財政的、機材的な支援をし、この事業に社会にある資源を広く使用することが告示されている。

(6) 1997. 4. 9「モンゴル国政府から教育分野において 1997～2005 年に実施する改善策の基本方針」(政府命令 89 号)

ノンフォーマル教育とフォーマル教育の関連性をはかる具体的なメカニズム、活動が不足していることが指摘されている。ノンフォーマル

教育の展開にはラジオ・テレビの独立したチャンネルを開通して遠隔教育の導入をはかり、ノンフォーマル教育を各面で応援することで継続教育を可能とし、教育を補助する可能性を拡大させることが重要であるとした。

(7) 1997. 5. 7「ノンフォーマル教育ナショナルプログラム」1997～2004年（政府命令 116 号）

ノンフォーマル教育に対する国家政策を策定した主要文書である。1995 年教育法の 6.1 条（教育制度はフォーマル教育とノンフォーマル教育から成る）に基づいて政府マニフェスト（1996）の実施を図る目的で出した命令（116 号）の中で「ノンフォーマル教育ナショナルセンター」の設立を命じ、「ノンフォーマル教育ナショナルプログラム」を認定したことによって実施の法的基盤が整った。

同プログラムの実施開始きっかけにそれまで教育マスタープラン等に掲げられてきた技術面の指導、調査研究、人材養成、教材作成を担当する「ナショナルセンター」とノンフォーマル教育の全国的な制度が実現し、活動が安定するとされた。ここでは、ノンフォーマル教育を今後発展させていく次の 6 つの基本方針が設定された。

①識字教育、②初等・中等教育の補助、③職業訓練（ライルスキル教育含む）、④教養の一般水準の向上、⑤創造的行動の学習への支援、⑥自立して教育レベルを向上させることへの支援。

(8) 2000「教育分野開発戦略 2000～2005 年」（政府命令 20 号）

①ノンフォーマル教育機関の強化と人材の育成、②ノンフォーマル教育の内容、方法論、形態の確定と教育活動の実施、③遠隔教育の全国的なネットワークの実現が計画されている。

(9) 遠隔教育ナショナルプログラム（2002～2010 年、政府命令 14 号）

新世紀における教育の一つの主要な性格は公開教育、遠隔教育の形態が拡大していることであり、人々の学習ニーズを、空間的時間的な離隔にとらわれない柔軟かつ多種多様なバリエーションを持って公開的、充足的、良質で効率的に供給するネットワークが必要になっていることを指摘し、同プログラムは万人のための教育の枠組を提起したダカール宣言の実施を国内ではかる事業の一部であることを宣言している。

遠隔教育の形態を就学前教育から高等教育、職業教育のあらゆる段

階に導入し、遠隔教育の全国的なネットワークを実現させ、その進捗を図ることを目的とするとされた。このプログラムが認定されることでノンフォーマル教育ナショナルセンターがノンフォーマル教育遠隔教育ナショナルセンター（以下、ナショナルセンターという）として改名され、活動の拡大を図られ、技術指導、調査研究、人材育成、教材作成の役割を引き受けている。

（10）識字教育ナショナルプログラム（2004～2012、政府命令 244 号）

2000 年の国勢調査で成人人口の 2.2% が非識字者であるとの結果があったが 2003 年末ではそれより 41% も減少しているとした。しかし、まだ非識字者と基礎教育未獲得者が存在し、1990 年代初期の畜産業の民営化に伴って特に男子が多数途中退学したことのマイナス影響が維持されているとし、識字さらに基礎教育を万人に必ず獲得させることを狙った国家政策の強化が必要とされた。これは国連の「識字の 10 年」、「万人のための教育 2003～2012」、ミレニアム開発目標、ダカール行動枠組等々の目的を達成するための政府の努力を示す一歩でもあるとした。

プログラムは 2004～2008 年、2009 年～2012 年の 2 段階に分けて実施し、第 1 段階の末期に識字率が 99.0% を達し、識字教育の段階における男女の格差が解消され、第 2 段階の末期では学校不登校率が 1.0% を上回らない状態に達し、基礎教育段階における男女の格差が解消されるといった直接的な成果を期待した。識字教育を応援する社会的、文化的な環境の整備が促され、間接的には教育の質的向上に伴う貧困、失業状態の削減、地域の開発、社会関係の平等性、経済成長、持続可能な開発への貢献等が予測された。

ノンフォーマル教育による識字教育には同等性プログラムによる補助教育を実施することが効果的であるとされ、その強化が指摘された。このプログラムにおいてもナショナルセンターは識字教育の状態へのモニタリング・評価、政策・戦略策定に必要な調査、情報の提供、教育プログラム・技術の策定、教材の用意、教育活動を組織する面での専門的アドバイス等を実施する目的の「Literacy Resource Center (LRC=CLC)」の設立・運営を担当することとなっている。

（11）2006「教育分野マスタープラン 2006～2015 年」

ここでは、①就学前教育、②初等・中等教育、③ノンフォーマル教育・成人教育、④職業技術教育、⑤高等教育のそれぞれの段階と分野に

において充足性、質、マネージメントの 3 面における一つずつの主な目標が設けられた。

ノンフォーマル教育・成人教育分野に対して設けられた目標は次の通りである。

目標 1（充足度）：人々の学習、生活のニーズに適合した継続教育の強化

目標 2（質）：その各段階において教育の環境と質の改善、経済的、人的基盤の強化

目標 3（マネージメント）：分野ごとの政策、戦略の改善、情報と財源確保システムの実現

具体的な目的としては、目標 1 において：2008 年の時点で 99.0%の識字率、ノンフォーマル教育と CLC の教育に参加する者の割合を女性に 75.2%、男性に 59.5%それぞれ向上させ、両方を 99%に達成させること、学校不登校児童の 40%にノンフォーマル教育、同等性プログラムによる教育を補助することが目指されている。目標 2 において：ナショナルセンターと各段階の CLC への融資を年間 8%増加させ、教員の専門性向上にかかる費用は専門性向上を図る総合予算に反映させて、毎年資金投資をしていくこと。目標 3 に、ノンフォーマル教育の情報、モニタリングの全国的なネットワークの実現が設定された。

次項ではこれら政策文書の中からノンフォーマル教育の制度の整備を実現させる主な役割を果たした「ノンフォーマル教育開発ナショナルプログラム：1997-2004」を取り上げて、検討する。

第 4 節 公的ノンフォーマル教育の制度、実践

2-4-1 制度と活動の概要

「ノンフォーマル教育開発ナショナルプログラム：1997-2004」の目標は「人々が自分に必要な教育を学校外場で、自らに適した形態で自分が可能な期間や時間帯を利用して、継続的に獲得できるような制度を成立させ、その教育サービスを提供させる⁵¹」ことにあると設定された。

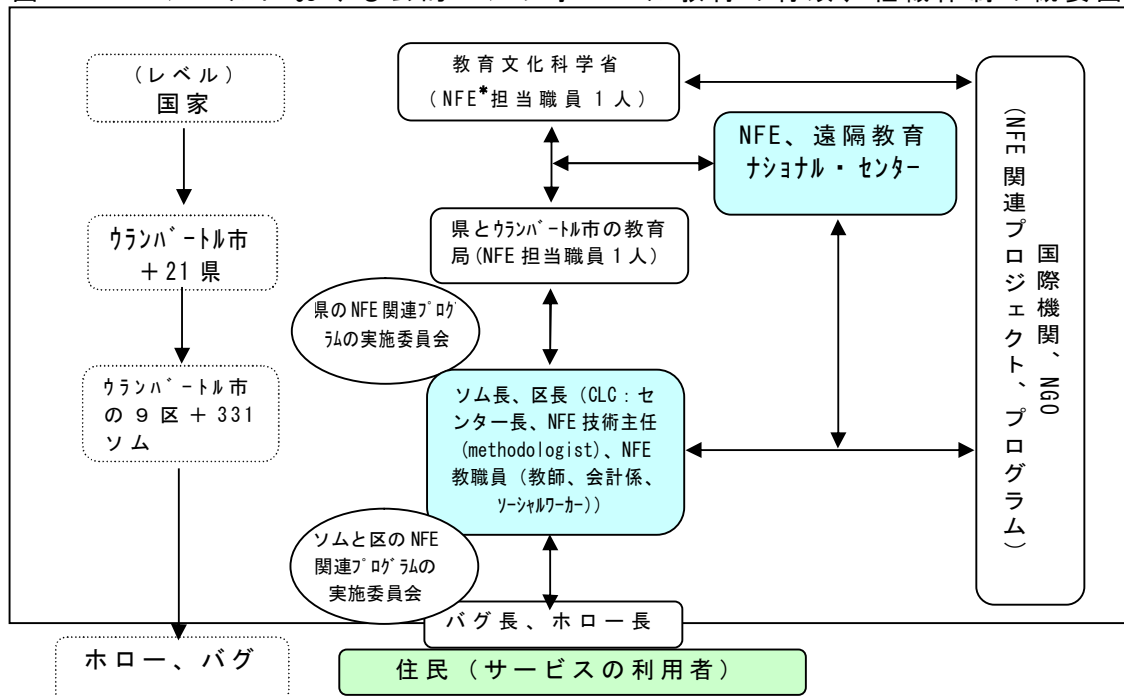
その目標通りに公的ノンフォーマル教育の制度が成立し（図 2-8）、制度の各段階における役割分担が決められた。このプログラムを計画化するにあたって関係者は「途上国や先進国においてノンフォーマル教育を展開させている基本的な方針をなるべくカバーすると共に、自

国の特徴も配慮する努力を施した」としている⁵²。

図 2-8 で示した通り、制度は、三つの段階から成る体制として構築されている。

- ・ 国家レベル：教育文化科学省（ノンフォーマル教育担当職員 1 人）とノンフォーマル教育遠隔教育ナショナルセンター（職員 15 人⁵³）があり、政策策定と国家レベルでの実施、理論的・技術的調査研究の実施、人材の育成、手引き・指導書や教材の作成、専門的・教授法的指導、データベースの整備、国際機関との協同、財源の確保を担当している。

図 2-8 モンゴルにおける公的ノンフォーマル教育の行政、組織体制の概要図



出所：モンゴル国教育文化科学省、2005：16

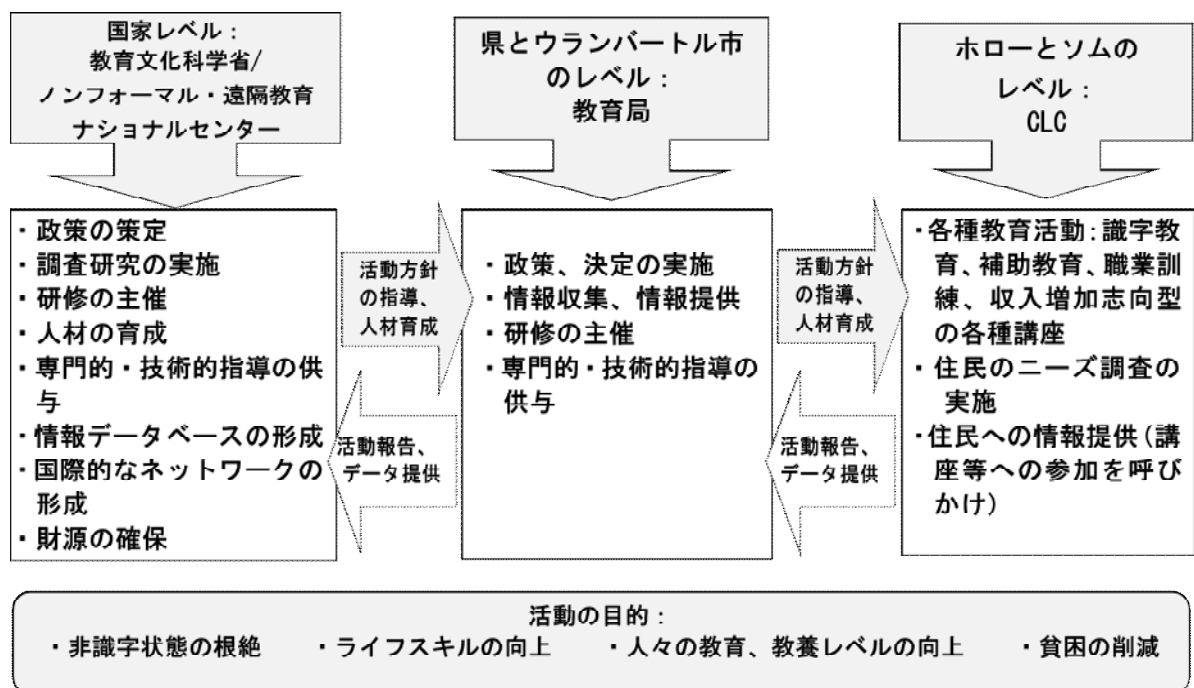
* ノンフォーマル教育

- ・ 各県とウランバートル市のレベルでは県及びウランバートル市のプログラム実施委員会（7～8 人の構成、県長とウランバートル市役所の社会政策部長が委員長をつとめる）、教育文化局（以下、教育局とする）にはノンフォーマル・遠隔教育担当職員が各 1 人配置されており、政策の実施、情報収集と伝達、教員や関係人員の研修、専門的・教授法的助言や指導を与える役割を果たしている。
- ・ ソムと区のレベルではソムのプログラム実施委員会（ソム長と区長が委員長をつとめる）と CLC があり、都市部つまり区の CLC では

センター長 1 人、ソーシャルワーカーが 1 人、仕事の範囲により約 10 人前後のノンフォーマル教育の教師がいる。地方部のソムの CLC ではノンフォーマル教育担当教員が各 1 人ずつ配置されている。ノンフォーマル教育制度の最小単位は CLC であり、ここでは、識字教育、職業訓練、家計向上のための各種教育事業が行われている。また、住民に必要な情報を提供し、彼らの学習ニーズを把握するための調査を行い、それを上部機関へ伝達する拠点としても機能している。

上記の内容を図式化すると次のとおりになる（図 2-9）。

図 2-9 各段階での活動内容と指導、情報伝達の流れ



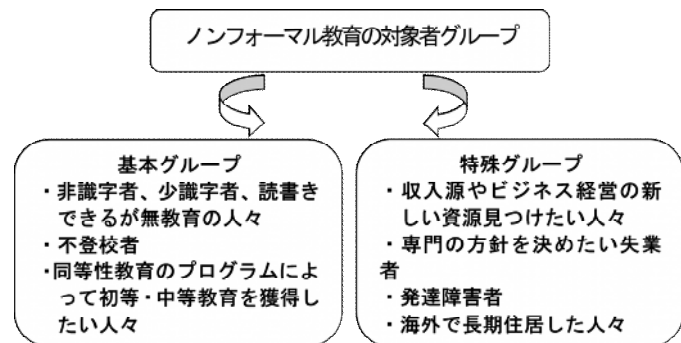
出所：2009 年 3 月時点でナショナルセンターから提供された資料をもとに筆者作成。

2004 年の時点で、349 の CLC で 492 人、2008 年の時点では 375 の CLC で 568 人のノンフォーマル教育の教職員が働いている状態であった。

このプログラムでは、ノンフォーマル教育活動の対象者として、不就学及び学校を途中退学した児童、非識字者と少識字者、教育を受けていない成人、主婦、失業者、移住してきた住民、就学前年齢の子どもとその保護者、社会的弱者とされている人々、発達障害により学習の機会が制限される住民を捉える（図 2-10）としており、活動方針として先述したとおり、以下の 6 つをあげている。

1. 識字教育水準の向上
2. 補助教育
3. 教養の一般水準の向上
4. 学校以外の場での専門資格や就労能力の供与、労働者の専門性と一般教養レベルの向上
5. 創造的行動の学習への支援
6. 自立して教育レベルを向上させる行動への支援。

図 2-10 活動の対象者



出所：2009 年 3 月時点でナショナルセンターから提供された資料より引用。

これらの方針は、前述したとおり、「活動の範囲と内容の面でアジア・太平洋地域の諸国における継続教育のプログラムの方針や内容に類似している」（ナショナルセンター2005:64）。

このことについて担当官の一人は次のように述べている。「初等・基礎（前期中等）・後期中等教育を補助するための同等性教育に使われているモジュール⁵⁴型教科書はフィリピンのモデルを参考に作成した。モジュール教育というのは何なのか、モジュールの構成はどうかをロシアのモデルに習った。色々です。フィリピンだとアジア・太平洋地域でノンフォーマル教育の発展が高い国の一つとされているのでフィリピンに習う場合が多いです。ウェブサイトを探して、読んで、そこで情報を取ることも多いです」と述べている。このように、モンゴルより先立ってノンフォーマル教育を取り入れて政策化・実践化している他の途上国の経験に直接習った部分があることが少なくない。

上記 6 つの方針を均等に取り扱っていくことの難しさから、現時点では、1) から 4) の方針の活動が主に行われている。2) は同等性教育プログラムによる初等・中等教育の補助である。3) には人々の学習ニーズに基づく健康教育、外国語教室、パソコン教室、経済や法律の基礎知識を与える講座などがあり、4) では美容教室、木工、靴修理、フェルト商品の製造など、就労及び自営業につながるタイプの講座が代表的である。

ここまでの内容からモンゴルにおいても、大多数の途上国と同様、識字教育がノンフォーマル教育政策の推進において優先的位置を占めている状態であることがわかる。プログラムが始まる時点での識字率

に関する公式データは公開されていないが、国勢調査の結果によるモンゴル国の総人口の識字率は、1989年に平均97.0%、内男性98.2%、女性95.7%。2000年には平均95.4%、うち男性95.3%、女性95.4%、2010年に平均97.5%、うち男性97.4%、女性97.7%である。2000年の識字率は全体で少し下がったのは男性の識字率が2.9%下がったことの影響である。2010年に再び97%台に戻っているが、これは女性の識字率の向上が反映された結果である。どちらの結果も一見、高い比率のように見えるが、自己申告にもとづくデータであり、注意が必要である。

なお、男性の識字率の低下の原因には次のようなことが影響していると指摘されている。

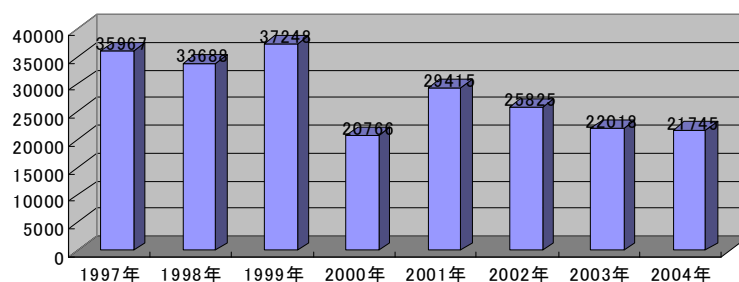
1990年以降の社会変化によって、就学年齢児童の未就学、途中退学、特に、家畜の私有化により家畜の世話をする労働力として使われるケースの多い男子の退学が増加した（表2-7）。子どもの育ちの危うさが広がっていることが社会問題化され、メディアなどで問題視されるなか、上述のように、識字教育と補助教育が、優先課題として取り上げられることになったといえる。

表 2-7 就学年齢（8～15 歳）児童の未就学・退学率（%、1991～2003 年）

学 年 度	1991～1992	1992～1993	1993～1994	1994～1995	1995～1996	1996～1997	1997～1998	1998～1999	1999～2000	2000～2001	2001～2002	2002～2003
退 学 率	8.1	8.8	6.2	4.3	3.5	3.8	3.4	3.4	2.9	2.8	2.2	2.1

出所：“Gegeerel” LRC Mongolia, Newsletter, Issue No.1, February 2005:3, National Center of Nonformal and Distance Education of Mongolia

図 2-11 学校の外にいる児童数（人、8～15 歳）



出所：ナショナルセンター2005:16

2-4-2 財源確保の状況

現在、国家からノンフォーマル教育分野に対して前記したような二つの融資を直接行っている。一つ目は、教職員の給料であり、その法的基盤になったのは CLC の模範規則とそこで働く教職員の職場の定義の認定である。二つ目は同等性教育のプログラムで教育を補助される生徒一人当たりの基準費用である。

しかし、この二つの融資は教育分野への総費用の 1 % にも満たない。教育分野全体に与えられる費用の国家予算に占める割合は 2004 年から 2008 年の間の平均が 19.48 % だが、そのうち、ノンフォーマル教セクターへの予算は平均でわずか 0.3 %^{5 5} である。

このように、補助教育と教職員の給料以外の予算が与えられないため、その他の活動に必要な資金は外部機関より調達している。特に職業訓練において、労働、福祉関連諸機関、国内および国際 NGO、国際援助機関からの資金投資が財源となっている。

上述の内容とそのほかに得られた情報を表にまとめれば、次のようになる。

表 2-8 ノンフォーマル教育分野の財源確保とその用途の概要

国家予算	ナショナルセンター：機関運営の定額および基準費用（用途：施設利用費（暖房・水道など）、電気代、通信費、職員の給料） CLC：教職員の給料、補助教育の生徒一人当たりの基準費用（用途：補助教育活動）
国立科学技術基金	ナショナルセンター：作成したプロジェクトの提案が認められれば、ノンフォーマル教育に対する理論的、技術的調査研究に当てている。
就労奨励基金 （各区の労働福祉局が運営）	CLC：左記の基金が設定している条件を満たせば職業訓練のバウチャー教育を行うことが認められ、学習者一人当たりにかかる教育費の一部を助成してもらうことができる（用途：バウチャー融資による職業教育、ライフスキル教育、学習者の交通費、CLC のインターネット回線の料金などに）。
国際機関のプロジェクト、ドナーの援助	ナショナルセンター：作成したプロジェクトの提案が認められれば、人材養成、教材開発、配布に当てている。 CLC：建築費 ^{5 6} 、教室、職業訓練用設備・機材の整備、ライフスキル教育、市民教育、その他の教育・啓発事業に当てている。

出所：モンゴル教育文化科学省、2005:17 の表 3.1 を参考に作成。

実際、ナショナルセンターも活動資金を国家予算から与えられることがなく、国際機関等へ事業企画を作成して提出し、認められた場合にその分の資金を調達している。その為活動の持続性と方針がそれら機関との協力関係に大きく左右されるものとなっている。

2-4-3 モニタリング、評価について

「ノンフォーマル教育開発ナショナルプログラム：1997-2004」に基づいて、ウランバートル市と区、県とソムでそれぞれのサブ・プログラムが策定され、県長、ソム長が委員長を務めるサブ・プログラム実施委員会が組織されたことについて前々節で触れた（図 2-8）。これら委員会はそれぞれのレベルのサブ・プログラムの実施状況と CLC 活動の持続性と質、成果を評価している。

活動報告に関しては、CLC が半年に一度報告書を作成している。地方部の CLC は所属している学校及びソム役所を通して県の教育局へ、ウランバートル市の CLC は区役所を通して市の教育局へ届け、それらをまとめた報告書が各教育局からナショナルセンターへ届けられている。これをナショナルセンターが集約して、全国規模の報告書を作成し、教育省へ届けている（図 2-9）。

他方では、公的ノンフォーマル教育のほかに、国際および国内 NGO、国際援助機関等が主に行うプロジェクト型、または短期型のノンフォーマル教育の事業が多数ある。これら活動の情報、統計がナショナルセンターへ提供されない場合がほとんどであることがナショナルセンターの職員への取材で語られた。第 1 章の末尾で指摘されたような、NGO と行政の協力の構築、ドナー及び国内パートナー間のコーディネーション、ネットワーク強化、プログラム連携の確立といった課題はモンゴルにおける公的ノンフォーマル教育制度が抱える課題の一つでもあるといえよう。

小括

第 2 章での考察を通して、次のことを明らかにしてきた。①社会主義時代とその直前のモンゴル国の教育事情、②社会主義時代に積み上げてきた教育水準の高さとノンフォーマル教育の前史、③1990 年以降の体制転換に伴って教育分野が抱えた問題、④1990 年以降にノンフォーマル教育制度が形成される法的基盤と関連政策、⑤公的ノンフォーマル教育制度の現状などである。

社会主義時代には、学校教育が制度として成立してなかった遊牧民の国で近代教育システムを確立させ、識字率をほぼゼロから 90% 以上

の状態まで引き上げてきた。初期の過程には伝統的なゲル教室、従弟教育、識字サークルなどといったノンフォーマルな教育の柔軟な方法が多く使われていた。何より、国が強固な政策で教育の普及を図ってきたことがこのような成果をもたらした。

しかし、学齢期児童に対する基礎教育（前期中等教育）の普及が達成されたとみなされた 1987 年からわずか 3 年後にはこれまで少なくとも基礎教育の面で達成していたレベルが低下しはじめた。

こうした背景のなかで、教育法等においてノンフォーマル教育の存在が認定され、体制転換が始まって約 7 年後の 1997 年からノンフォーマル教育の制度化が始められた。

現在、モンゴルにおける公的ノンフォーマル教育は児童の不登校問題の解決、基礎教育の普及、成人の識字問題などといった目の前の課題に取り組む要請を受けて、法整備や政策の推進の志向が全体的にその方向へと向かっている傾向がみられる。また、貧困削減政策、ESD の取り組みに関わる政策文書が多数あり、それらの推進に現在のノンフォーマル教育の制度そのもの、あるいはその教育の形態が使われ、活動の多様さが図られている。国からノンフォーマル教育へ予算が与えられているが、非常に少額であるため、教育の質とアクセスの拡大が保証されるのに不十分であり、このことは現地での取材等のなかでよく指摘された事情である。

では、つづく 3 章で、公的ノンフォーマル教育政策の実施拠点である CLC の活動に目を向け、これまでみてきた教育の危機に対する CLC の教育実践の内実を検討し、資金面をはじめ、様々な制限のなかで CLC がいかに対応して活動を持続させているかを明らかにしたい。

【註・文献】

¹ モンゴル国立統計局ホームページ、参照日 2018.12.30

² 羊、山羊、馬、牛、ラクダ

³ ギタほか 2007:2-3

⁴ 参考文献（モンゴル語）5 および 6 の筆者

⁵ ゲルは伝統的な移動式住居であり、ゲル教室とはその住居、すなわち学校の教

室でなく、家の中での教育・学習のことを示している。先生の家へ通って教えられる、住みつきで家事などを手伝いながら読み書き算は勿論のこと、宗教学、特定の科目や技術を教わるケースが多かったと考えられる（筆者）。当時ゲル教室ではほとんどの場合、徒弟教育の形が使われ、それは保護者と先生の総合の合意があって成立するものであった。初日には吉日を選び、弟子になる子どもから先生へ敬意を表わすお土産等を捧げて始まることが常識だったようである（Shagdar 2000:72, 96）

⁶ Shagdar 2000:68-71

⁷ Shagdar 2000:73

⁸ 1924年から1990年の70年近くにわたる社会主義時代、モンゴル人民共和国では宗教は厳しく統制されてきた。特に、1937年を中心に行われた粛清では、1万7,000人以上の僧侶が処刑され、それ以前には800前後あった寺院がすべて破壊あるいは閉鎖される（滝澤克彦 2008:432-433）

⁹ ウランバートル市の当時の名称。

¹⁰ 当時の県の中の行政区画の名称。

¹¹ Shagdar 2000:74-76

¹² Shagdar 2000:63-64

¹³ Shagdar 2000:74-83

¹⁴ Shagdar ほか、2010:607

¹⁵ ギタほか 2007:52

¹⁶ Shagdar 2000:86

¹⁷ 1921年8月に人民政府が学校に設立に関する決定を出し「第2条。…学校を開き、たくさんの少年、少女に幼いうちから各種の文字を教えて教育し、知識を学ばせて、大衆の事業に手伝わせるようにすることは実に良き事なのでこの学校を設立して、（彼等を）集合させて教育する…」と指定した（Shagdar 2000:92）

¹⁸ モンゴル科学アカデミー1988:71

¹⁹ 初の小学校の生徒数と教員数に関しては59人の生徒（男子37:女子22名）と教師2名（Shagdar 2000:92, 93）を置く3年制の学校、40人の生徒（モンゴル科学アカデミー1988:422）を持つ4年制の学校、100人の生徒（男子60:女子40名）と教師5名（Shagdar ほか 2010:638）をおく学校であったという異なる数値がそれぞれ取り上げられている

²⁰ 2000:92-93

²¹ Shagdar 2000:101

²² Shagdar 2000:94-95

²³ Shagdar 2000:418

²⁴ モンゴル科学アカデミー1988:423

²⁵ モンゴル共和国科学アカデミー1966:483

²⁶ ここでいう技術専門学校とは公文書等での英語の表記は Technical and Vocational School、中等特別専門学校は Technical School または Technical College と訳される場合が多い。モンゴルではソ連から入ってきた職業教育制度である。モンゴル語から直訳するとそれぞれ「技術専門学校」「特別専門中等学校」になる。中等特別専門学校はロシア語の **техникум**（テフニクム）という言葉そのままモンゴルで取り入れ、「...**техникум**」と使っていた時期がある。なお、川野辺（1976）第4章「職業技術教育」では「テフニクム」または「中等専門学校」と記している。また、本稿では「技術専門学校」という表記にしたが、著者によって、例えば、川野辺（1976）のように「職業技術学校」と表記している場合がある

²⁷ この奨学金に関して、完全な情報を入手できなかったが、シャグダル氏（Shagdar 2000:159-160）によると、1944年に設立された職人学校の学生に1ヶ月1人当たり150～250トグリグ、成績の優れた学生には300トグリグの給料を与えるようになったのが中等特別専門学校の生徒に対する初の奨学金制度であったとなっている。また、モンゴル国閣僚評議会から1942年に第7号決定をだし、ウランバートル市内の中等特別専門学校の学生に食費として1日2トグリグ以内、在学中に下着、寝具を無料で提供、さらに貧困および保護者をなくした生徒に衣類と文具を無料で提供するよう決定している。1954年から閣僚評議会の第22号決定によって、テフニクム及び中等特別専門学校の学生全員に200～250トグリグ、成績が優秀な学生に15%の追加、学習成果が不十分な学生の給料は5%減額する等のことが指示された。大学の場合、1944年からスフバートル（人民革命の指導者）記名奨学金、1945年からチョイバルサン（当時の首相）記名奨学金、1947年からすべての大学生に対する175～300トグリグの奨学金制度が始まったとしている

²⁸ モンゴルでは1990年の時点で約1000のバグがあり、そのうち何百ものバグにクラス担任をおいたバグ学校があった。1990年代に入ってから学年の違う子どもで構成されるクラスで授業をする初等学校に編成しなおされたがその後ほとんどが閉校された。2004～2005年の学年の場合、全国で、1年生から4年生までを持つバグ学校が53校あった（ギタほか2000:153）

²⁹ 1989年国勢調査による

³⁰ 社会主義時代に遊牧民協同組合としての「ネグデル」が全国的に組織展開され、

ネグデルに入って協同で働くようになってから遊牧民の労働がかなり軽減され、生活様式が近代化されていったという。組合員の子どものために生徒寮を整備して、その寮も給食も無料で提供することはまさにそのネグデルが始めて実行したことであった。次第にそれが政府の支持を得て補助金をもらえるようになり、国全体に遊牧民の子どもが学校に来ることの前提となりえた生徒寮を建設し、活動を維持させ・安定化させたという経緯がある。ギタ（ギタほか 2007）はこの生徒寮付き学校の整備といった政策こそが遊牧民の教育問題を解決するのにモンゴルが使った最も適切でモンゴルらしい方法であったことを指摘している（ギタほか 2007:66）

^{3 1} 2015 年、2018 年の大学、カレッジ数はモンゴル国立統計局、総合統計データベースによる

(http://www.1212.mn/tables.aspx?tbl_id=DT_NSO_2001_015V1&Legal_status_of_Education_select_all=0&Legal_status_of_EducationSingleSelect=_1_11_12_13&YearY_select_all=1&YearYSingleSelect=&viewtype=linechart) (参照日 2019.1.10)

^{3 2} Shagdar 2000:118

^{3 3} 革命青年同盟は 1921 年 8 月に人民革命党の下部組織として設立された

^{3 4} Shagdar 2000:121

^{3 5} Shagdar 2000:118

^{3 6} Shagdar 2000:156

^{3 7} Shagdar 2000:156-158

^{3 8} モンゴル科学アカデミー 1988:219

^{3 9} Shagdar 2000:156-158

^{4 0} Shagdar 2000:220

^{4 1} 神沢 1981:60

^{4 2} Duger 2001:9

^{4 3} モンゴルはコメコンに 1962 年に加盟し、途上国と言われずに社会主義諸国から大量の経済援助を受けていた。詳しくはギタ 2007:99-103 を参照。コメコン自体が 1991 年 6 月に解散したことがモンゴルの経済に強い打撃となった。詳しくはギタ 2007:98 を参照

^{4 4} アジア経済研究所 1997:146

^{4 5} 生徒寮の維持費と食事は実はネグデルが負担することが多かったため、ネグデルの解体による生徒寮の維持費や生徒の食事などの財源が確保できなくなった面もある。

^{4 6} アジア経済研究所 1997:146

⁴⁷ アジア経済研究所 1997:147

⁴⁸ 現在のモンゴル国教育科学文化スポーツ省の当時の名称

⁴⁹ モンゴル国科学教育省(1993 年時点でのモンゴル教育文化科学スポーツ省の名称)、米国連邦の教育開発アカデミーが共同作成

⁵⁰ モンゴル教育文化科学省 (2005)

⁵¹ モンゴル教育研究所 2006:63

⁵² ナショナルセンター2005:64

⁵³ ナショナルセンターは大きく分けて教育研究部、技術部からなる。教育研究部は 5 人の研究員から成り、教員養成、教育事業開催、教材用意といった作業を担当している。技術部はラジオスタジオ、テレビスタジオ、印刷所を担当している。ここでは遠隔教育用教材を用意する 3 つの小型工場がある。センター全体として 15 人、内 研究員 7 人、技術部の 5 人、会計係、センター長、センター長の助手 (2008 年 9 月にナショナルセンター職員にとったインタビューによる)

⁵⁴ 教科書のように特定の 順序に沿って一つ一つの課を学習するタイプの教材とは違い、学習者が既に学習し終わっている項目から一定程度独立して使えるようにした教材 (宮内 2016:41)。なお、ユニセフとナショナルセンターが共同開発した手引書に、「モジュールとは学習者が自分に適切な順番で学習することを可能にするように構成化され、互いに関連ある独特の内容を含む、内容の総合性を乱さずに更新・改善することが可能な教材である」と定義されている (ユニセフ、ナショナルセンター、2005:5)

⁵⁵ 2009 年 3 月時点でナショナルセンターから入手した資料による値。

⁵⁶ ウランバートル市のバヤンゴル区 CLC の 1 館のみが日本の「草の根」運動から建物建設費を受けている

第3章 貧困、無教育に対するノンフォーマル教育センターの活動

はじめに

近年、東アジア地域のノンフォーマル教育センターである CLC（コミュニティ・ラーニング・センター）関係者と公民館関係者の交流が活発に展開されるようになったことを背景に、CLC 研究の進展が図られてきている。しかし、CLC を取り扱う研究の蓄積はまだ少なく、欧米の社会教育施設に対する研究に比べて立ち遅れていることが指摘されている¹。

モンゴルでは、1997-2001 にユネスコが実施した「Learning for Life」プロジェクトの一環でノンフォーマル教育センターとして CLC の設置が始められ、プロジェクトが終わった後も国策（ノンフォーマル教育開発ナショナルプログラム 1997-2004 が中心）によってその運営が推進された。2008 年 8 月の時点で、国全体で 375 館の CLC があり、21 県の 331 ソムと県庁所在地、ウランバートル市の各区に 1 館ずつ CLC が設置されている²。

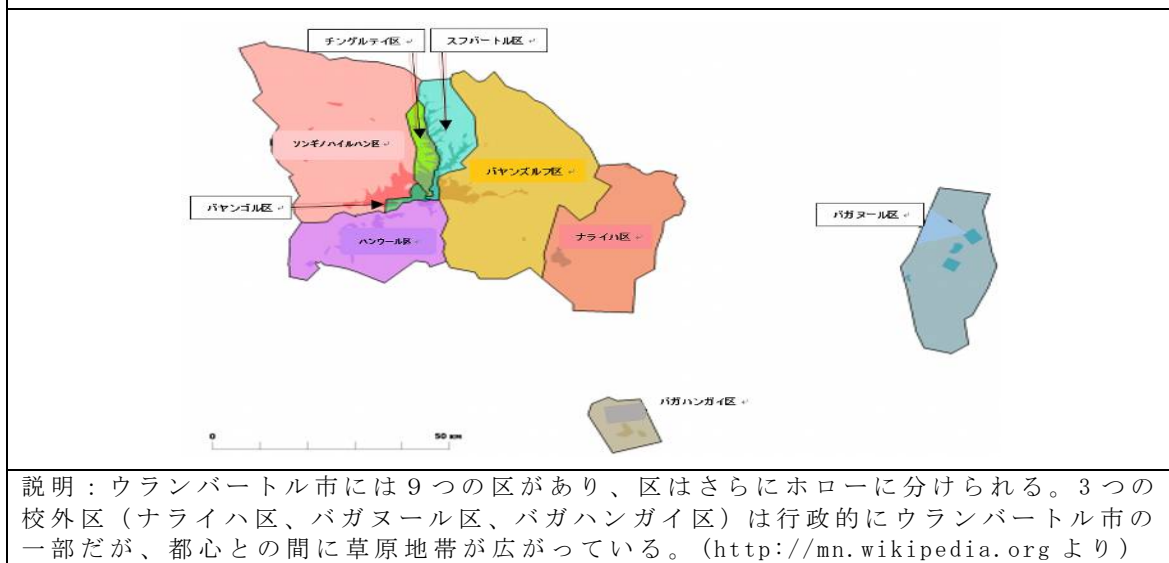
この章では、ウランバートル市と地方部の CLC の活動を分析することを通して、それぞれの CLC の教育事業の展開の特徴をあきらかにし、貧困と無教育に対する CLC 活動の意義をとらえたい。現地調査は、2006 年 9 月（中央県のルン・ソムの CLC）、2007 年の 6 月（中央県のエルデネ・ソムの移動識字教室）、2008 年 8 月（ウランバートル市内の CLC）にそれぞれ行い、聞き取り調査と資料収集を行った。分析はこれらの調査と資料に基づいて進める。

第1節 バヤンズルフ区の CLC の活動

3-1-1 センターの概要―歴史・組織・活動内容

歴史：バヤンズルフ区はウランバートル市の東部に位置する、面積と人口の両方において市内でもっとも大きい区である。2008 年度末のウランバートル市全 9 区の総人口は 1,067,472 人（251,758 世帯）、うちバヤンズルフ区の人口はその 22.0%にあたる 235,192 人（56,621 世帯）、次にソングノハイルハン区 21.8%にあたる 232,326 人（52,770 世帯）である³。

図 3-1 ウランバートル市内の各区



バヤンズルフ区の人口の 67.7%である 159,138 人（37,944 世帯）がゲル地区に住んでいる⁴ことから地方からの流入が著しい。また、いくつかの大規模な青空市場が同区に位置しており、そこで労働をしている児童が他の区より多い。その為、学校外にいる学齢期児童や適切な教育を受けていない学齢期を過ぎてしまった成人の存在が社会変革時に入ってから絶えず問題化されてきている。

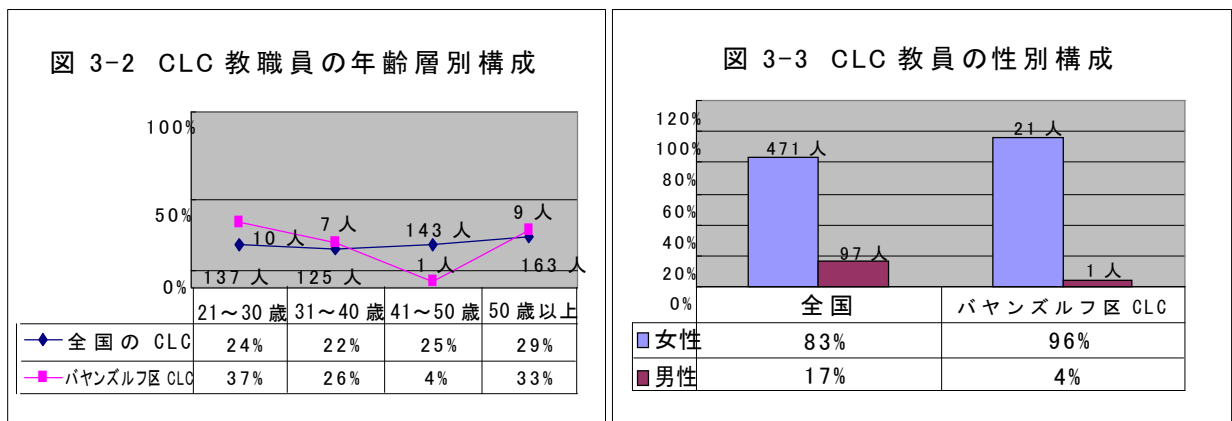
このような状況のなか、バヤンズルフ区の CLC は 2001 年に区長の命令で設置され、学校の空き部屋を借りて 2 つ識字教室を開くことから活動を始めていった。当時はワールドビジョン、ADRA⁵等の国際機関が開いている 3～4 の識字教育・補助教育の教室が既に活動中であって、70～80 人の児童がそれらに通っていたことから CLC の教室が開かれた初期からそれらの機関との協働は欠かせないものとなっていた。さらに、ホローを通して対象者の調査をしてみたところ 400 人あまりの子どもが学校にいかない状態にあること、つまり、事業拡大の必要性が明らかになったため、近隣の学校でノンフォーマル教育の学級を一つずつ開き、そこで教える教師の給料をワールドビジョンに依頼して解決を図ることから仕事が始まったという⁶。

教員組織：この CLC は現在、区役所の 15 の部局の一つになるまで事業ステータスが高まっており、教職員はセンター長、技術主任、ソーシャルワーカー、会計係が 1 人ずつ、教師 19 人、計 23 人の構成で活

動している⁷。区長の直属の組織として動くと共に、技術面ではノンフォーマル教育遠隔教育ナショナルセンター（以下、ナショナルセンターという）と連携し、活動報告は区役所とナショナルセンターの両方に出している。

教員数は市内の CLC のなかで最も多く、会計係を除く 22 人の学歴は修士 2 人、学士 14 人、ディプロマ教育獲得者（短大）6 人となっている⁸。つまり、すべての教員が高等教育獲得者ということである。全国のノンフォーマル教育従事者の割合を見ても 98%（559 人）が高等教育獲得者となっている⁹。

また、教職員の年齢は 23 歳から 64 歳であり、全国の状況と比較した年齢層・性別状況は図 3-2、図 3-3 の通りである。



出所：ナショナルセンター「ノンフォーマル教育教職員の情報、2008 年」より抽出して作成。

年齢構成は 40 代（1 人）を除けば全国の年齢層別状況の比率とほぼ一致しており、性別構成も女性教職員が圧倒的に多く、全国の平均並みである。

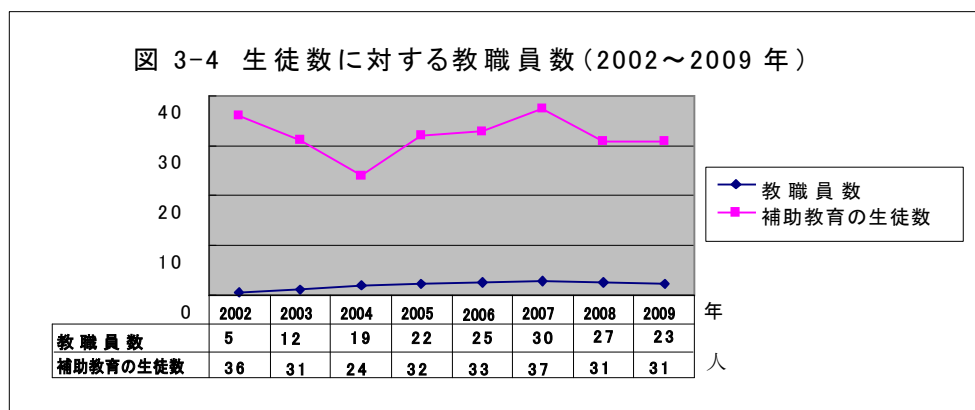
社会主義時代から教師としての長い職業歴を持つ人も、大学等を卒業してしばらくの教師もいる。教員 22 人のうち 18 人が教職を専門として大学・短大を卒業している人であり、14 人が学校の教師として働いた経験を持っている。

教職員の選定に関しては、センター長は区長の命令で赴任し、その他の教職員はセンター長により選定されている。募集方法は特になく、教師らが仕事を探してくる場合が殆どで、センター長はその時に履歴書などを参照の上、面接を行って選定し、選定された教員は 1 年単位で「公務員実績契約」と称する労働契約を結んで常勤として働くことになっている。1 年間の契約が終わったところで今後続けて雇用されるか

どうかは上記の「公務員実績契約」と教員の年間公務計画の実施状況への評価に基づいてセンター長が決めている。

ウランバートル市の各区の CLC は区役所の直属の機関となっているため、区長のこの分野に対する理解度が事業の展開に大いに影響している。つまり、教員の増加、それに伴う予算額の向上を図れることがセンターの教職員が安定して働く基本条件となっている。区長の理解が得られたことにより、このセンターでは多い時で 30 人もの教職員を雇うことがあった。2009 年の場合、23 人の教職員のうち、19 人が CLC より、4 人は国際 NGO 等（SOS Kinderdorf International=オーストリアの国際機関、「Ehlel」「Savio」「子ども人権センター」等の NGO）より給料が支払われている。

近年の教員数の変動は図 3-4 の通りであり、当該年度の学習者数に応じて少しずつ増減しながら教師らは連年安定して働いてきていることが確認できる。



出所：バヤンズルフ区CLCがまとめたデータにより筆者作成。

職務分担の面では、補助教育活動において、小学校レベルの学級で教える教師と中等教育レベルの科目を教える教師に分かれ、それ以外の市民教育・成人教育活動に関しては健康教育、環境教育というようにそれぞれの担当する方針によって4～5人の専任グループを組んで出向くようにしている。

3-1-2 学習事業の展開と成果

CLC はノンフォーマル教育ナショナルプログラム、遠隔教育ナショナルプログラム、識字ナショナルプログラム等の地域レベルでの実施機関として設置されているため、それらのプログラムで定めた基本方針に則して、識字教育、補助教育、職業訓練、その他の人々の一般教養レベルを向上させる事業をそれぞれ展開している。

バヤンズルフ区の CLC が展開してきたそれらの活動の概要は次の通りである。

識字教育活動：2000 年の国政センサスによると全国の平均非識字率が 2.2%（男性 2.0%、女性 2.5%）あった（表 3-1）。

表 3-1 15 歳以上人口の教育状況

	非識字者	読書 できない が無教育人口	初等教育 獲得者	前期中等 （基礎）教育 獲得者	後期中等 教育、専門 学校獲得者	高等専門 学校、短大 卒業者	大学 卒業者
総人口に占める割合（%）	2.2	3.2	16.4	30.1	29.7	9.2	9.2
男性人口に占める割合（%）	2.0	3.1	17	34	27.8	6.9	9.2
女性人口に占める割合（%）	2.5	3.4	15.8	26.2	31.6	11.3	9.2

出所：モンゴル国立統計局(2001)『2000 年国勢センサスの結果報告書』 第 3 章「教育、識字の状況」 p 23

一見、高い比率のように見えるが、この結果は自己申告にもとづくデータであり、注意が必要であること、また、総非識字者の約 34%が 15 歳から 24 歳の若者、うち 66%が男子であることが指摘されている¹⁰。

さらに 1990 年代の社会変動に伴って増加した不就学・途中退学によって学齢期児童と若者の非識字率が増加したと見込まれた。近年の CLC の成人識字教室の学習者の人数をウランバートル市とバヤンズルフ区の実績で見ると、以下のようなものである（表 3-2）。

表 3-2 識字教育に参加してきた成人の数
（ウランバートル市、うちバヤンズルフ区 CLC の実績）

	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	合計
ウランバートル市	322 人	553 人	282 人（計画数値）	—	—
バヤンズルフ区	22（21）人 （上記の 7%）	49 人 （上記の 9%）	30 人 （上記の 11%）	35 人	136 人

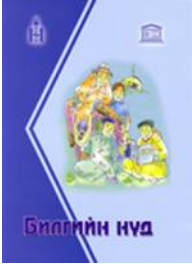


出所：ナショナルセンターのデータベース、バヤンズルフ区 CLC のデータベース、「—」はデータ未入手

このように、年々ウランバートル市内の CLC が行なう成人識字教育の約 1 割をバヤンズルフ区の CLC が負担してきていることがわかる。識字教育は、ホローが出してきた非識字者の調査に基づいて、ホローから彼らを識字教室に参加するよう呼びかけをする形で行なわれている。CLC はこうして成人識字教室で学んだ人を彼らの希望に配慮しながらなるべく補助教育の学級に合流させて行き、基礎教育そして後期中等教育を獲得させようとするのである。

識字教育には初級、中級、上級レベルといった、別々に開発された教科書が使われている（図 3-5）。どれも学校の教科書より分かり易くて挿絵を最大限に使っていて、学習者の日常生活に近い内容を通して

彼らが識字の知識を生活に活用していくことを支援しようとする努力が施されている。

図 3-5 成人識字教育の主用教科書

<p>初級 (『知恵の目 1』)</p>	
<p>中級 (『知恵の目 2』 『生活の需要』『健全な食は薬より大事』『知恵の拡大』等)</p>	
<p>上級 (『知恵の目 3』 『ご自分に法律家』『良き飼い主の家畜が健全』『怒りは身体を…』)</p>	

なお、学齢期児童の識字教育は補助教育の小学校レベルの教育の中に含まれている。

補助教育活動：不就学や中途退学者のなかで学歴・教育を獲得したいと望んでいる学齢期児童と青年・成人に対して、初等・前期中等・後期中等教育を獲得する機会を与えようとする活動である。この活動の重要性が政府から再度認められ、2003 年から補助教育の生徒一人当たりの経費が国家予算から与えられるようになった（第 2 章参照）。

CLC で学歴を獲得できるといった情報は、主として①ホローの役員から住民に、②既に通っている生徒からその友人に（子どもたちが互いを連れてくる）といった 2 つの経路で提供・伝達されている。学齢期児童は一時センターで教育してからできるだけ学校へ移行させるよう

努力がなされているが、それが何らかの事情で不可能な人（学校の学年に対して年齢が離れすぎることが主な理由）に対してはセンターで卒業させて、卒業証明書を与え、次段階の学校へ進級する機会を与えている。

同 CLC は 2001～2008 年の間に約 1300 人（延べ人数約 2200 人）に教育を補助し、うち 650 人を学校へ移行させた実績がある¹¹。ウランバートル市内の全 CLC の実績の合計と比較するため、上記の中から 2002 年～2006 年の実績を抽出して比較してみたのが表 3-3 である。

表 3-3 ウランバートル市の CLC 全体の同等性教育プログラムによる補助教育の学習者数と
バヤンズルフ区 CLC の実績の比較（2002 年～2006 年）

	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	合計
ウランバートル市の CLC 全体*	781 人	747 人	688 人	754 人	901 人	3,871 人
バヤンズルフ区 CLC**	360 人	312 人	240 人	310 人	330 人	1,552 人 (上記の 40.09%)
学校へ編入した児童**	212 人	108 人	70 人	80 人	39 人	509 人 (上記の 32.79%)

出所：* ナショナルセンターのデータベース

** バヤンズルフ区 CLC のデータベース

表 3-3 でみると、バヤンズルフ区 CLC では 2002～2006 年の間に延べ 1,552 人が補助教育に参加し、これは、同期間中のウランバートル市の全 CLC 補助教育学習者 3,871 人の 4 割にあたる。バヤンズルフ区の人口がウランバートル市人口の約 2 割であるのに対して、補助教育の面では市全体の 4 割にあたる学習者を教えてきたといえる。また、補助教育プログラムに参加した児童の 3 割以上を学校へと編入させてきている。

教材としては、政府が定めた「初等・前期中等・後期中等教育の同等性教育プログラム」（2001 年、2006 年）をもとに、国内で開発された 195 冊のモジュール型教科書（初等教育レベル 54 冊、前期中等教育レベル 79 冊、後期中等教育レベル 62 冊）がある。学習者の教材は、混合グループと称されている複合クラスの生徒用に、指導の手引き、手引書等が教師用にそれぞれ使用されている（図 3-6）。

そのほか、卒業試験と進学試験は、普通教育学校の生徒・卒業者が受ける試験と同じであるため、高学年の学級では普通教育学校の教科書を併用して、生徒の受験勉強を支えている。

図 3-6 補助教育の主用教材の例

<p>国家が定めた初等・前期中等・後期中等教育の同等性教育プログラム（2001年）、初等教育の同等性教育プログラム、基礎教育の同等性教育プログラム（2006年）</p>	
<p>同等性教育のモジュール（モジュール型教科書） （『天候』『計測の方法』『私は…』、『国語』『算数』『数学・情報学』など）</p>	
<p>教師用の手引書 （『混合グループ教育の指導法』『混合グループに対する教育を組織するマニュアル』『混合グループに対する教育のモジュール』『モンゴルにおける混合グループに対する教育の現状』など）</p>	

職業訓練：基本的には、地域内の失業者、失業によって貧困状態を改善出来ない人々を対象にして、彼らに何らかの専門的な知識・能力を獲得させ、資格を与えることで就業の機会を増加させ、貧困削減に寄与することを目的とする活動である。また、CLCが行う有職者と有資格者の再教育、能力・資格の向上を図る活動もこれに含まれている。

同 CLC では裁縫、木工、ベーカリー、手工芸、散髪のコースが開設

されてきた。この種類のコースはウランバートル市などの都市、県の中心地にある比較的大規模の CLC においても代表的コースであり、近年のサービス業の拡張に伴って、就職が比較的容易であることと関連することが想定される。

ただし、バヤンズルフ区の CLC における職業訓練への参加者は、かなり限られている(表 3-4)。ウランバートル市 9 区の CLC が 2001～2006 年に行った職業訓練への年平均参加者が 4,181 人であるので、1 区(1CLC)あたりの年平均参加者は 464 人である。一方、バヤンズルフ区の CLC では同期間に行ったコースへの年平均参加者が 56 人であり、ウランバートル市全体と比較した場合には、この領域での参加者が極めて少なくなっている。

表 3-4 職業訓練活動におけるウランバートル市全体の CLC の実績とバヤンズルフ区 CLC の実績の比較 (参加者数)

	年						合計	1 年の平均	1 区 (1CLC) 当たりの年間の平均
	2001	2002	2003	2004	2005	2006			
ウランバートル市の CLC 全体 *	4243 人	9533 人	3606 人	3358 人	3540 人	806 人	25086 人	4181 人	464 人
バヤンズルフ区 CLC **	2002～2008 年の合計						391 人	56 人(上記の 1.3%)	56 人上記の 12.0%

出所：* ナショナルセンターのデータベース

** バヤンズルフ区 CLC のデータベース

センター長の話によると、専門の資格を与える職業訓練では、訓練で用いる設備が整えられた専用の教室が必要になるが、それを十分に準備することが困難であるという。むしろ、近年では、職業訓練からライフスキル教育に重心を移してきており、具体的には、簡易調理教室のようなものが中心となってきた。たとえば、2009 年は、学校内のロビーのスペースをパーティションで仕切った仮設教室を、さらに半分に分けて、料理教室用と手工芸室用に利用している状態であった。

住民の教養の一般水準を向上させる活動：現在、センターの教員は午前中を補助教育の教室で授業を教えることに、そして午後から地域に出てそれぞれの担当する市民教育の事業を展開させていっているということであり、その際に学校、そしてホローや地域 NGO 等の施設や機械設備を利用し、他の組織等とできる限りの連携を結んでいることが活動を持続する上でかなり役立っている。

この活動では、一般市民、青少年に対する保健・衛生教育、性教育、子どもの人権教育、環境教育、法律教育、生徒の親に対する啓発・家庭内環境改善教育、英語教室、パソコン講座などが代表的である。

これらの事業のうち、生徒の親を対象とする教育は CLC から親に案内しているが、それ以外のものはホローを通して学習者を募集する。まず CLC からホローへ出向いて実施可能な講座等の説明を行うとともに、協議をする。これをうけて次にホローはそれを参考にして住民のニーズを調査し、開催講座や開催時期に関する要望を CLC に提出することになる。これにもとづいてホローと CLC との協力活動の計画が立てられ、実施に移されている。

教師の研修・継続教育：そのほか、CLC の教員、学校、幼稚園の教員、ホローの職員に対する研修を実施している。これ等研修の主なもの、以下のようなものである。

- ・ センターの教師の能力向上、教師間の交流を図るためのセンター内教職員研修（毎週金曜日の教員集会の場で実施している）
- ・ 学校途中退学を予防、減少させるための学校の教師への教育（2005 年、15 校の約 460 人教師が参加）
- ・ CLC からの転校生を抱える学校教師（担任）への研修（2006 年、参加者約 700 人教師）
- ・ 学校とホローのソーシャルワーカーを対象にした研修（2007 年、約 40 人参加）
- ・ 学校、幼稚園の先生を対象にライフスキル教育（約 100 人参加）

これらのような研修を指導する人材の育成は CLC が、ナショナルセンターから行う研修等に教員を積極的に参加させることによってはかられている。

以上、ウランバートル市のバヤンズルフ区の CLC が行っている活動の概要を紹介してきた。以下のところにおいて、同 CLC が活動の中心にしてきたと見られる補助教育活動の全体図を明確化していきたい。

前述表 3-3 において同 CLC はウランバートル市全体の CLC の補助教育参加者の 4 割を負担してきたことが明らかになった。ここではなぜそんなに負担が大きいのか、その原因についてみてみよう。表 3-5 でみると、区内の 1 校当たりの平均生徒数がウランバートル市の平均値を上回っていることから小・中学校の負担が大きいこと、同時に、ウ

ランバートル市全体の普通教育学校に行けない状態にいる学齢期児童（7～15歳）の4分の1（24.4%）がこの区に見られ、教育を補助する必要がある成人人口がさらに加わると補助教育のニーズの率がさらに高い数値を表してることが推定される。

表 3-5 普通教育学校と同等性教育プログラムによる補助教育の生徒数
（全国、ウランバートル市、バヤンズルフ区の場合、2008年）

	初等・中等教育学校数	初等・中等教育学校の生徒数	1校当たりの平均生徒数	補助教育の生徒数（）内は7～15歳の学齢期児童数	その他学校外にいる学齢期児童	学校にいない学齢期児童の合計
全国	754	537,546	713人	10,069（4,774）人	8,775人	13,549人
ウランバートル市	210	184,265	877人	1,139（670）人	730人	1,400人=100%
バヤンズルフ区	39*	39,772*	1020人	310**（194）人	148**	342人=24.4%

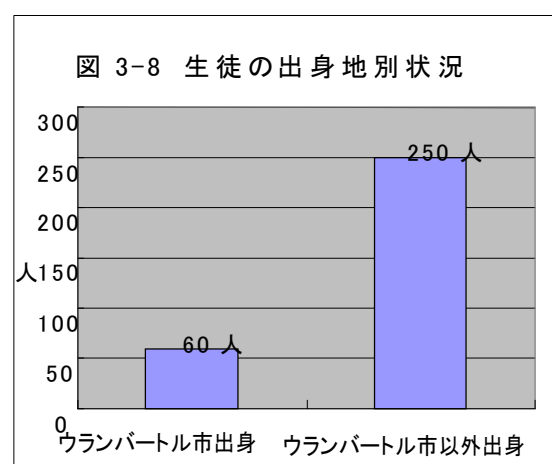
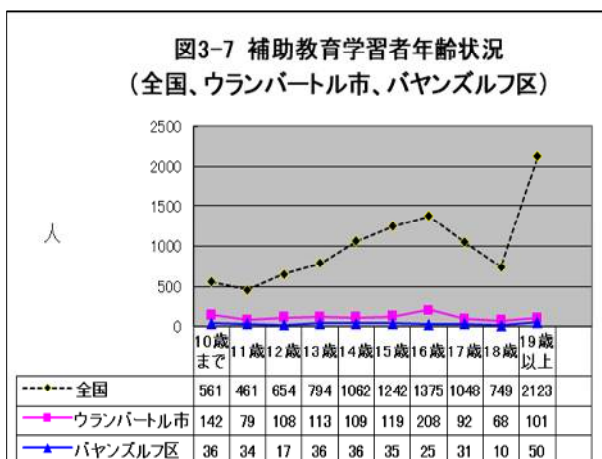
出所：「モンゴル教育分野の統計 2007～2008」モンゴル教育文化科学省 2008年

*バヤンズルフ区役所のHPで公開された値（2008年9月）

**バヤンズルフ区CLCのデータベース

■ は筆者が上記データに基づいて出した値

こういった事情が大きな原因で、バヤンズルフ区CLCの活動の重点は同等性教育プログラムによる補助教育活動の方におかれてきたといっている。2008～2009学年度の補助教育の学習者数は310人、その約8割もの人は地方からの移住者（図3-8）である。年齢は8歳～26歳、教育文化科学省が出している教育分野統計の年齢区別に従ってそれと比較すると図3-7の通りになる。



出所：全国、ウランバートル市のデータは『モンゴル教育分野統計 2007～2008』モンゴル教育文化科学省（2008）より、バヤンズルフ区のデータはノンフォーマル教育遠隔教育ナショナルセンターへ提出された同CLCの報告書類よりそれぞれ抽出して筆者作成

CLC固有の施設がなく、教室は殆ど地域の学校の空き部屋やスペースを利用し、また必要な場合にホローや連携のあるNGOからその施設の部屋を随時提供してもらっている。10箇所^{1,2}にて補助教育の11教室を持ち、授業はAM8:00～PM8:00まで3部制で行われ、1クラスにおい

て 11～26 人、平均 18 人の生徒を抱えている。学年度は普通教育学校と同じく 9 月から翌年の 5 月、6 月までつづく。

図 3-9 バヤンズルフ区 CLC のノンフォーマル教育教室の配置状況



凡 例：

	Сургууль	学校		Гэгээрэл хөгжлийн төв	CLC
	Зайны сургалтын танхим	遠隔教育の教室		АБС-ын танхим	補助教育の教室
ОНХХ	住民開発フロンタム (NGO) の施設		-р хороо	第…ホロー	

CLC で教育を補助で獲得できるといった情報は主に①ホローの職員から住民に、②既に通っている生徒からその友人に（子どもたちが互いを連れてくる）といった 2 つの経路で提供・伝達されていることを前述した。

生徒の生活事情に関して、保護者が何らかの仕事をしている生徒が 203 人（65.5%）、仕事をしていない生徒 107（34.5%）人となっており、180 人（58.0%）生徒の家庭は極貧家庭と判断されている¹³。

こういった生活事情を抱えている児童であるため、労働をしている児童たちの学級が別途一つ設けられている。殆どが市場で働いているので市場が開いている日は開業時間まで(午前 8 時～10 時)勉強させ、市場の定休日により時間をとって教えるなどとして授業時間を彼らの労働時間となるべく調整してあげるようにしている。35 人¹⁴もの

生徒が労働をしている。別途学級に 25 人、他の学級に 10 人が散らばって入っている¹⁵。

CLC での学級構成に関しては、いくら近い年齢と学歴の児童を一つの学級にまとめて入れようとしても一つの学級内の生徒は特に低学年レベルの学級では年齢と学歴が相当異なってしまうことが多く、ここでは混合グループと称されている複合クラスが構成される。ある小学校レベルの学級の例でみると生徒 20 人の年齢は 9～16 歳、学校中退の年度は 2000～2007 年、学年レベルが 1～3 年となっている¹⁶。こういった事情の対策の一環として混合グループの教授法に関してナショナルセンターが行っている教員研修、またそこで開発・出版されて CLC へ配られる教師用手引書（「混合グループ教育の指導法」「混合グループ教育を組織するマニュアル」「混合グループ教育のモジュール」）等がある。

CLC の教師にとって、こうして違うレベル、違う年齢の学習者に一つの教室で同時に教えなければならないことは仕事の一面にすぎない。「…生徒の生活の事情、心理の特徴を深く理解し、生徒一人ひとりに対する個別指導を常に行っていなければならない、授業も大事であるが、道徳も培って、人間性そして生活の知識を養っていくことが一番大事…」この主旨はセンター長から新人の教師に最初個人的に注意しておくことだという。

センターのあらゆる活動には地域の住民の理解・協力、特に補助教育の場合生徒の親たちの CLC 活動への理解・協力が前提となっている。「…親に内緒でここに通っている子どももいます。宿題は教室でしてからカバンを置いて帰ることがあります。カバンをもって帰ったらお父さんがそれを売って酒を飲んでしまうかも知れないから¹⁷」（センター長へインタビュー（2009 年 6 月 17 日）より）。

自分の子どもにだけでなく、他の子どもに対する親の理解度も高めていかななくてはならない。NGO のホームレスチルドレンを扱う福祉センターの児童も通っているので、ホームレスは我が子に悪影響を与えてしまうかもとの懸念を口にした母親がいたこともあり、親たちとの個別面談や親教師の交流・懇談など保護者への教育活動も欠かせない。

同 CLC が独自で行った調査（2008 年）によると、CLC の活動への保護者の理解度や評価、主催事業への参加状況は次のようになっている。

1. 活動に関する保護者の知名度：よく知っている 75%、あまり知らない 17%、全く知らない 8%

2. 補助教育に参加するようになってからの子どもに現れた変化：教育のレベルが向上している 59%、性格が良くなってきた 3%、ライフスキルを学んでいる 18%、殆ど変わらない 12%、マイナスの結果が出ている 8 %
 3. CLC の活動に関する満足度：満足 90%、不満 10%
 4. CLC が主催した事業への参加状態：親会議 55%、父親対象の事業 16%、物的支援供与 10%、運動会、男子開発事業に 6%、祝新年・卒業式に 8%、その他 5%
 5. CLC の今後の活動への意見：CLC が所有の施設を持ち、教育の環境を改善させることが必要 54%、保護者と教師間の関係をもっと改善することが必要 7 %、活動へ保護者の参加度を増加させるべき 13%、学習者の家庭と生活へ向けた活動をより多く実施することが必要 23%、その他 3%
- となっており、保護者への活動の今後の重要性を訴えている。

第 2 節 地方部 CLC の活動

はじめに 中央県のノンフォーマル教育の事情

中央県の場合、国の中心地に位置し、県庁所在地であるゾーンモド市¹⁸がウランバートル市から 43 km 離れている。面積が 74,800km²、家畜頭数は 3,295,500 頭である。人口は約 88,000 人、27 のソムと 97 のバグに分かれる。33 の中等教育学校があり、うち 19 校は後期中等教育学校、11 校が義務（前期中等）教育学校、3 校が初等教育学校である。それらで約 15,000 人の生徒が通い、791 人の教員が勤めているなか、80%にあたる 671 人が女性教員である。また、37 の幼稚園・保育所で約 2,800 人の子どもが通っており、そこで 115 人の教員が働いている¹⁹。

2006 年 7 月の時点では、県の総人口である約 88,000 人のうち 18,000 人が 7 歳から 15 歳の基礎教育学齢期の児童であり、その 2 割にあたる約 5,000 人の児童が不登校状態であった²⁰。多い時は 6,000 人の子どもが学校に行けない状態であったという²¹。県の教育局ではノンフォーマル教育センター（部署）があり、そこに 1 人のノンフォーマル教育担当職員が配置され、県レベルの政策をソムの住民に届ける事業を指導する役割を果たしている。

27 ソムの CLC のノンフォーマル教育教師が半年に 1 回、県のノンフォーマル教育センターに集合し、その半年間の実績を報告し、そこで直面した困難とそれを克服した経験、今後の課題について相談会、経験交換会、研修会などを開催し、今後の活動の改善の方法を実践の中から見出そうという方針を取っている。県のノンフォーマル教育担当職員はナショナルセンターが主催する講座・研修に参加して習ったことを同県の特性に適合する形でソムのノンフォーマル教育の教師へ伝える役割も果たしているという。例えば、羊毛フェルト小物の作り方を習ってきてから、定期集合の場でソムの CLC の担当教師に教えるなどしている。

3-2-1 ルン・ソム CLC の活動

ルン・ソムは首都のウランバートル市より 135 k m、県庁所在地のゾーンモド市より 180 k m 離れた場所にある。面積 252, 200km² で人口は約 3, 000 人、内 31 歳未満の人口が 71% を占めている。ソムの普通教育学校は、約 620 人の生徒を抱えており、そこに 31 人の教員が働いている²²。2006 年 7 月時点での学齢期児童の就学率が 66%²³ であり、不登校児童の問題が深刻な状態である。CLC はソムの学校の施設内に配置されている。以下では、2006 年と 2007 年に実施した調査をもとに、ソムのノンフォーマル教育の実態を描いていく。

ルン・ソムでの調査は 2006 年 9 月に実施した。この時期は夏季最大のノンフォーマル教育イベントである夏季識字教育キャンペーン事業が終って学校の新学期が始まり、ノンフォーマル教育の教師がそのイベント後の休暇に入った時期であった。それにもかかわらず、L 氏（県のノンフォーマル教育担当職員、50 代、女性）から連絡を受け、ルン・ソムへ向かい、ソム・センターに着いたところ、ソムのノンフォーマル教育教師の J 先生（50 代、女性）をはじめ学校内の CLC の二部屋に、学習者であるソム住民が十数人も集まってきてくれた。部屋中に学習者がつくった小物が展示されている。また、学校の子どもたちも元気な顔で授業間の休憩の時間に気軽に部屋に入ってきた。

ソムのノンフォーマル教育教師の J 先生は同校で勤続後、定年を迎えてからノンフォーマル教育活動の担当教師として CLC の仕事に携わるようになり、地域のノンフォーマル教育活動の中核的役割を果たしている。J 先生は今までソムで行なってきたノンフォーマル教育活動

について、写真を見せながら丁寧に説明してくれた。先生が説明する前後でそこで学ぶ住民がそれぞれここで学んだことの証拠であるように自分がつくった作品などをみせてくれる。J先生の夫は学校の体育の先生であり、J先生の仕事の良き理解者、支援者であるという。

J先生には一部活動状況の関連資料をいただくことができた。以下ではそれらの資料をもとに、ソム内のノンフォーマル教育運営上の実績を大まかにまとめたものを紹介していこう。

ルン・ソムの場合もナショナルプログラムによって定められた6つの方針に則してサブ・プログラムを策定し、それぞれに対応する教育活動を地域の段階で行なっている。以下、それら活動の内容を紹介する。

①識字教育の面での実績：1992年から、ソムの普通教育学校で不就学、途中退学児童を対象に短期識字教室が開かれてきた（表3-6）。

表 3-6 不就学・途中退学児童を識字教育に参加させてきた状況（1992～2003年）

年	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	合計
不就学・退学児童	17	14	9	21	27	35	57	47	38	24	18	14	321
そのうち識字教室で識字を習った児童	10	8	7	17	15	12	26	20	16	8	12	8	159

出所：ルン・ソムのノンフォーマル教育教師J先生から入手した資料、2006年9月

ソム内の非識字者に関する調査を、バグ毎に出し、その結果に基づく識字教育を、ソムの学校で開く短期識字教室、家庭教師、拠点世帯（いくつかの世帯のなかで一つの世帯に識字を学ぶ人たちを集め、移動教師が行って教える形式）、家庭内教育（家族のなかの識字ができる人に託する）、自己学習、夏期識字教育などといった形態を使って年中行なっている。

政府が国連の「識字の10年」に連動して2002年に定めた識字教育ナショナルプログラムと県段階のサブ・プログラムに合わせて、ソムでも識字サブ・プログラム（2005～2008年）が策定され、そこでは2008年時点で成人したソム住民の識字率を99.0%にするという目標が設定されている。特に、夏季の識字キャンペーンには4つのバグに1人ずつの識字の教師を追加で派遣し、便宜を図っている。

しかし、現実には厳しい。2003 年から、天候が安定し、遊牧民が家畜の世話より比較的離れることのできる夏期を利用しての識字教育キャンペーン（約 45 日間）が行われている。2006 年の場合、同ソムには 33 人の非識字者（成人も含む）がおり、その全員が夏期識字キャンペーンを含む識字教育に参加し、内 12 人が非識字を克服できたとして、「識字者」の証明書が与えられている。9 人がアルファベットを覚えて簡単な音節や言葉を読めるようになった。7 人は完全に読み書きできる段階まで上がらなかった。5 人が欠席しがちで読み書きができるまでに達していないという状態であった。

②補助教育面での実績：ノンフォーマル教育の同等性教育プログラムでは（8 冊の同等性教育プログラム用教科書を利用し）、主に、定時制学級、遠隔教育の形で教育を補助する活動が行われている。2005 年 10 月の時点で、ルン・ソムでは、義務教育を 19 人、後期中等教育を 5 人がそれぞれ定時制学級において学習していた。学級終了後、彼等にはフォーマル教育と同等の卒業証明書が与えられる。また、ノンフォーマル教育の夜間学校設置を希望する住民の調査を取って、ノンフォーマル教育夜間中学校の設立に向けた行動をしている。

表 3-7 ソム内でノンフォーマル教育の同等性教育プログラムによって学習している学習者
（遠隔・通信教育の生徒を除く、2006 年 5 月の時点）

学習者		8 歳～15 歳	16 歳以上
合計		5 人	28 人
その内女性		2 人	11 人
上の学習者の内：	初等教育取得者	1 人	10 人
	その内女性	-	4 人
	基礎教育取得者	-	1 人
	その内女性	-	1 人

出所：ルン・ソムのノンフォーマル教育の教師 J 先生から入手した資料、2006 年 9 月

ルン・ソムでは、同時期には学齢期でありながら学校に通っていない児童が 177 人もいることが県の教育局がとった調査²⁴で明らかになっており、たとえば、上の表の 8 歳～15 歳の児童 5 人が補助教育を受けていることを考えれば、この面での実績が非常にわずかであることが推測され、基礎教育を補助する、子どもたちを学校へ戻すためのさらなる戦略が必要であることが窺われる。

③住民の教養の一般水準を向上させる面での実績：住民を対象に行った学習ニーズ調査をもとに、英語、伝統モンゴル文字、ラテン文字の教室、パソコン教室、法律教育、人権教育、環境教育（ゴミ問題とゴ

ミの処理法、自然環境保護など)、健康プログラム、美容コースなど、多彩な講座が開催されている。

これらコースに参加できなかった人々のために、内容を後から自分で学習できるように、その教材資料は CLC に置いてある。

また、2006 年の 4 月にソム内で初めて専門知識の拡大を目指すメディア教室が「教育における新技術、新基準」といったテーマで開催された。2 日間で CLC の教室でテレビ、ビデオ、カセットテープを使って実施された同教育活動には、中学校と幼稚園の先生 28 人が参加し、今後ともこういう教室を開くことの重要性が確認されたという。

④学校以外場で専門知識や就労能力を習得する機会を整備し、労働者の専門性と教養レベルを向上させる面での実績：遠隔教育ならびにこれをソムの段階で組織する方法に関する講座を 4 回にわたって実施し、30 人（うちノンフォーマル教育教師 2 人）が参加した。4 人が遠隔教育で大学のプログラムを学習している。住民の中で夜間中学校の必要性に関する調査を行い、結果を行政機関へ報告し、ソムの中学校の設備を利用し、CLC が中心に行なう夜間中学校を設置することを提案している。

⑤&⑥ 創造的行動の学習への支援と自立して教育レベルを向上させる行動への支援面での実績：羊毛の加工、フェルト小物製作コースに 30 人、美容教室に 76 人、野菜栽培・加工コースに 60 人がそれぞれ参加している。同様に、編み物、ブリアド靴と称される暖かい靴作りのコースも実施された。これらのコースに参加した人や、自分の作品を展示し収入源の一つにしたい人々の作品が持ち寄られ、定期的に（年に 2 回）展示会を開いている。

また、自己学習で教育レベルの向上をはかりたい人々のために、「ソム住民の自己学習プログラム」を作成した。CLC に、情報ファンドを用意し、ソム住民の学習ニーズに対応できるよう一步一步整備を進めつつある。

以上の資料には、ソム内で行われてきた活動の実績と今後の活動の方針が示されている。つまりルン・ソムでは上（国家や県）から与えられる方針（通達、助言）だけではなく、ノンフォーマル教育に関する法律等、活動を行っていく上で役立つ情報などをはじめ、不登校児

童、途中退学児童、発達障害をもつ登校中および不登校の児童、8～15歳、15歳以上といった分け方による非識字者に関する調査、その人数だけでなく、彼等の遊牧先がわかる地図が使われている。

しかし、ナショナルセンターの研究員 T 氏がいうようにすべてのソムで状態が一律ではない。J 先生の場合は、仕事上のドキュメンテーションの運営が良い方であることから県のノンフォーマル教育の担当教員から薦められたことを述べておく必要がある。

3-2-2 エルデネ・ソムにおける夏季移動識字教室の活動

この調査は、2007 年の 6 月に、夏季識字教育の現場を視察し、実態を把握することを主な目的として、移動式識字教室が始まる時期にあわせて実施した。県のノンフォーマル教育担当者の L 氏に、県内のエルデネ・ソムの識字教育の現場を見ることを提案され、彼女の都合が合うということで地域調査の際に同行していただいた。まず、出発当日の午前中、ソム・センターにある普通教育学校と専門学校が合併して出来た総合型中等学校を訪れ、校長の話を聞かせていただいた。以前、普通教育学校と専門学校が別々に独立していたが、1990 年代の経済的な危機に巻き込まれ、専門学校が閉校されそうな時期もあったという。今や国から生徒数に応じた予算が与えられるようになっているので学校が生徒を引き付ける動機をつけた対策を色々と自分たちで可能な限り実施するようになり、回復の軌道に乗ってきているという内容を語ってくれた。エルデネ・ソムの CLC はルン・ソムと同じく学校の施設内に置かれている。

識字教育現場の風景

現場での一日目：識字教育の現場は、ソム・センターから北東へ車で半日、舗装されてない草原をしばらく進み、そしてヘンテイ山脈のある山を越えたところ、夏になるとトール川沿いに遊牧民が家畜とともに集まってくる地点にあった。3つのゲル（天幕式住居）が並んでおり、その一つは識字教育のゲル学校（現地でこう呼んでいる）、一つはシーズン型ゲル幼稚園、もう一つは識字教師と幼稚園の先生が住んで、幼稚園の台所ともなるゲルだと紹介された。識字の学習者といって子どもと大人を含む 7、8 人（ほとんどが子ども）がいて、小さい子どもたちが外で遊び、もう少し大きめの女の子と 2 人の大人の女性がノンフォーマル教育の先生に教えられながら羊毛加工（フェルト化）を学

んでいる様子であった。

識字の授業は大体午前中に行われて終わるという。人数は我々が想定していたより少なそうに見えたが午前中で授業が終わったからかも知れない。

二日目：朝早くからまず近所の遊牧民のゲルから幼稚園に通う子どもが集まってくる。モーターバイク、馬に乗せられてくる子どもも、歩いてくる子どももいた。幼稚園に子どもを連れてきて、それから識字の勉強をし、午後になるとライフスキルの授業を実践しながら学ぶ母親（当日 2 人）と識字の勉強をしにくる子ども（殆ど小学年齢）も次々と集まった。ゲルの壁沿いの棚の上に様々な教科書が整理されていて、生徒が自由にとって使えるように置かれている。ゲルの真ん中に縦に並べた机の周りに子どもたちは教科書（国語、アルファベット本）とノートをちゃんと手にして座っている。生徒はそれぞれ識字のレベルが違うため、M先生（40 大後半の女性）は一人ひとりに適するような教え方をしている。

子どもたちの授業が終って、外へ遊びに行くと大人の授業が始まった。学習者の 1 人（女性）が途中まで出来たデール（遊牧民がよく着る民族服）を持ち、それから先の作り方を先生に教えてもらおうとするが、先生は口頭で直接教えることはしない（デールのつくり方の各段階は先生が知っており、自分でつくった綺麗なデールを着ている）。その代わりに、作り方がわかり易く書かれているライフスキルの本を彼女に見せて「先生の目が悪くて字が見えにくいのであなたが読んで聞かせてください」と彼女自身に読んでもらおうとする。学習者が非常に遅いスピードで何とか 1、2 文（腕の細かい部分のつくり方の説明）を読み終えて「あっ、こうするんだ。いまわかった」と歎ぶ。我々は、先生の技術（教え方）の巧妙さに感心した。

現地で学習者を対象に行なったインタビュー調査について

午後から先生と学習者の同意を得た上で、学習者に対してインタビューを実施した。子どもたちの場合は学校に慣れないため家に帰ってきたなど、学校に行かなくなった理由を素直に答えてくれるが、今の自分が恥ずかしいと思っている様子でなかなか雄弁に話してくれない傾向も窺える。大人の場合に驚かされたことは、全員揃って義務教育

学校あるいは専門学校を卒業したと答えたところである。しかしそうであれば、大人たちのことを識字の学習者とは呼べないはずである。しかも実際は義務教育学校など終らせた人ほど読み書きができていないところもあった。これはどういうことなのだろうか。我々は違和感を覚えた。

夜の懇親会の席で、その違和感の一部分を解く話を、M先生の口から聞くことになる。非識字者、特に大人の場合は、自分が読み書きすら出来ないということを誰にも知らせたくないといった思いが強いのだという。自分が識字を習っていることを他の人々に知らせたくない、恥ずかしいからといって昨日と今日、教室に来なかった人もいれば、来ても良いけれど識字ではなくて、ライフスキルの勉強をしていると先生から来客の人たちに説明して欲しいと頼んでいた人もいたという。このような実態に直面すると想定もしなかった我々にとって、今後の調査の際に考慮しなければならない新しい事情が明らかになったのである。

小括

ここまで、ウランバートル市内で補助教育事業を中心に展開しているウランバートル市東部のバヤンズルフ区の事例と地方のソムの CLC の活動内容を中央県のルン・ソムとエルデネ・ソムの事例でみてきた。両方の CLC は国家プログラムを実施する地域の単位としてそのプログラムで定めた基本方針にそった事業を展開している。

バヤンズルフ区の CLC の活動の全般もそうであるが、補助教育の活動を中心とし、この面で教育分野に大きな貢献を果たしてきていることが明らかになった。

他方では、ウランバートル市の南部に位置するハンウル区の CLC はその名を「教育・生産センター」として改名し、区の福祉局、国際機関と連携をして資金調達をしながら、職業教育を中心として活動を展開している²⁵。また、ウランバートル市のなかで貧困層が集中しているとみなされるゲル地区が占める割合の少ない北西部にあるバヤンゴル区の CLC は成人を主な対象に据えて、パソコン教室、文化活動などを多く展開している。

こうして CLC それぞれが活動の中心とする分野を選択していくプロセスには地域それぞれの学習ニーズが勿論のこと、財源確保・経営上

の利便関係も影響している。この章の前半で分析したバヤンズルフ区の CLC の場合は、補助教育の学習者に対して 2003 年から生徒一人当たりの経費が国家予算から与えられるようになり、多くの生徒を抱える CLC にはその分比較的多額の予算が来るようになったことが同 CLC の補助教育事業確保の一つの動機となっているとあって良いであろう。

地方部の CLC の場合、国際機関などと連携をとる上で難しさはあるものの、教員のステータス向上と給与の安定化が図られたことで活動が維持されている。ソムの CLC の教師は、学習者の年齢、地位や生活の状況を踏まえた巧妙な教授法を使い、学習者に識字やライフスキルを学んでもらおうとしている。しかし、成果をあげることがなかなか難しいということがこの調査で明らかになった。

また、ノンフォーマル教育を担当する教員が CLC に 1 人のみ置かれていることを考えるとその人に何らかの事情が発生したら、ソムのノンフォーマル教育の活動が止まってしまう恐れをとまなう。また、学校の先生のように夏休みをフルに堪能できず、移動しながら遊牧民に識字とライフスキル教育を 1 人で実施している CLC 教師の労働の過酷さから、今後、地方部の教員の待遇の改善、人員の増加が図られなければならないことが CLC の活動を持続させる上で重要であると思われる。

これら CLC では国家が定めた 6 つの方針に沿った活動が展開されているが、いずれも占める比重が異なるものの、無教育に対する補助教育及び識字教育、貧困からの離脱につなげるための職業教育が主な柱となっていることが確認できるのである。

【註・文献】

¹ 手打明敏 2010:8

² “Non-formal Education Sector Analysis” by National Center of Non-formal and Distance Education of Mongolia, 2009

³ www.statistic.gov.mn (ウランバートル市統計局HP、参照日 2009 年 5 月 10 日)

⁴ 同上 HP

⁵ Adventist Development and Relief Agency (ADRA) International (ADRA, ADRA International、アドラ) は、非営利、セブンスデー・アドベンチスト教会運営の国際人道支援活動。1956 年に設立、本部をアメリカ合衆国メリーランド州シルバースプリングに持つ (<https://ja.wikipedia.org>、参照日 2019 年 2 月 28 日)

⁶ バヤンズルフ区 CLC のセンター長へのインタビュー (2009 年 6 月 17 日) より

-
- ⁷ 同上
- ⁸ バヤンズルフ区 CLC を訪問（2009 年 6 月 17 日）した際に提供された資料による
- ⁹ ナショナルセンターの専門家によって提供された情報、2009 年 3 月時点
- ¹⁰ 「モンゴル国ミレニアム開発目標の 2005～2006 年の実施状況－第 2 次報告」ウランバートル市、2007、より
- ¹¹ バヤンズルフ区 CLC を訪問（2009 年 6 月 17 日）した際に提供された資料による
- ¹² 7 つの学校と 3 つの NGO 施設
- ¹³ ノンフォーマル教育遠隔教育ナショナルセンターへ出した同 CLC の報告書類（2008 年 11 月 29 日）より
- ¹⁴ 同上書類による。センター長へのインタビューのなかでは約 40 人（＝別途学級 25 人＋他学級）
- ¹⁵ バヤンズルフ区の CLC が独自で行った調査によると学校途中退学には：1．学校途中退学 2．不就学 3．地方や他区からの移住に伴う退学 といった基本 3 形態があるとし、2004 年～2008 年の 5 年間では学校途中退学が減ってきているものの地方からの移住に伴う途中退学や不就学が増加してきている傾向が見られるとしている。また、学校途中退学の原因は多い順で：
1. 生活の事情（30%）
 2. 移住に伴う住民登録の未登録、身分証明書の紛失（21%）
 3. 労働（19%）
 4. その他（18%）
 5. 病気、発達障害（7%）
 6. 成績が悪かったため（5%）となっているとしている
- ¹⁶ バヤンズルフ区 CLC を訪問（2009 年 6 月 17 日）した際に提供された資料による
- ¹⁷ センター長へインタビュー（2009 年 6 月 17 日）より
- ¹⁸ ゴーンモド市は行政上一つのソムとなっており、公的な文書ではゾーンモド・ソムと記されている
- ¹⁹ 2009 年 3 月時点で、県の教育局から提供された資料による
- ²⁰ 県の教育局を訪問した際に入手した 2006 年 7 月 25 日付の資料による
- ²¹ ノンフォーマル教育担当教員 L 氏へのインタビュー（2006 年 9 月）による
- ²² 2006 年 9 月の現地調査の際に入手したデータ
- ²³ 県の教育局を訪問した際に入手した 2006 年 7 月 25 日付の資料による値。7 歳～15 歳の義務教育の学齢期児童が 522 人いるうち、345 人が学校に通っている
- ²⁴ 前記載脚注 16 の資料
- ²⁵ 高橋満 ほか「モンゴルの社会変動と成人教育」東北大学大学院教育学研究科『研究年報』58－1、2009. 12、p69-90 において詳しい分析が行われている

第4章 学習者の生活実態

はじめに

繰り返して触れたとおり、モンゴルは1989年以降の社会体制転換後の市場化により劇的な社会変動を経験している。とりわけ、首都ウランバートル市には、さまざまな契機をとおして流入してくる貧困化した住民が集中し、ゲル集落が外延的に拡大しつつある。この住民たちはモンゴルの公的ノンフォーマル教育が主な対象にしている学習者でもある。

本章では、ウランバートル市ソングノハイルハン区の、全世帯がゲル集落から構成される第4ホロー（図4-1）の第1へセグ¹、第6へセグ、第8へセグの35世帯（図4-2）を対象に行った聞き取り調査の結果に基づいて分析をしていく。聞き取り調査は2009年の3月と6月に行った。統計データに関しては1992年～2008年度末までのものを使って示していく。

第1節では、ゲル集落への人々の流入、集落の拡大といった背景をふまえながら、移住してきた住民が大都会の片隅でどのように対応し、生活をしているのかをゲル集落の住民を対象に行った聞き取り調査に基づいて明らかにする。つづく第2節において、これら住民がおくる極限の生活の状況、彼らのこの地域に定着するプロセスを支えた各種支援の存在を解明し、最後に、彼（彼女）らに対する公的ノンフォーマル教育の意味と課題について考えたい。

以下、まず、体制変換後の地方からウランバートル市への流入現象に目を向ける。次に、こうした定着の中で彼らがどのような家族生活を送っているかを、家族の経済的状況、社会保障制度へアクセスの状況をとおして把握する。

第1節 ゲル集落世帯の家族生活

4-1-1 地域の概要、人口の流動化

ソングノハイルハン区は行政単位再編によってそれまでのオクチャブル区より分立する形で1992年10月1日に設立された。

第3章の冒頭で記述したが、同区はウランバートル市の西部に位置し、面積と人口の両方において市内のもっとも大きい区であるバインブルフ区に次いで2番目を占めている。2008年度末のウランバートル

市 9 区の総人口は 1,067,472 人（251,758 世帯）、うちバヤンズルフ区の人口はその 22.0%にあたる 235,192 人（56,621 世帯）、次にソングノハイルハン区 21.8%にあたる 232,326 人（52,770 世帯）であり（第

図 4-1 ソングノハイルハン区における 21 のホローと調査対象地域第 4 ホローの位置（2008 年時点）



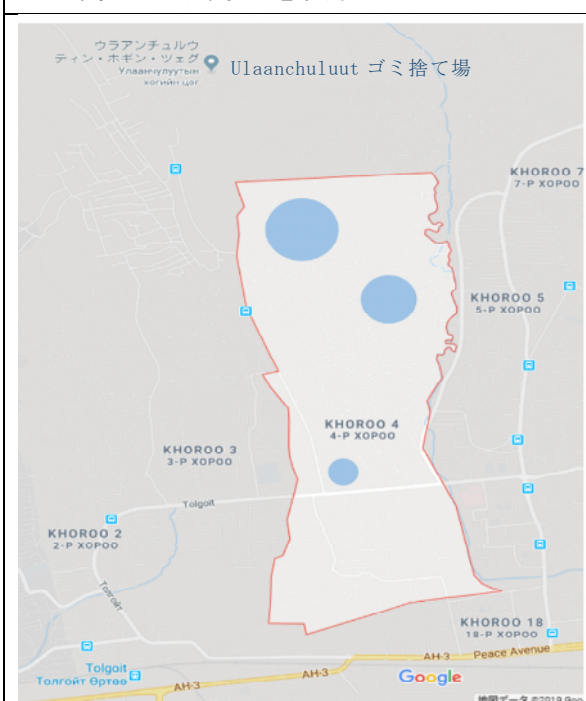
出所：ソングノハイルハン区 CLC を訪問した際に入手した写真を基に作成

3 章、図 3-1)、面積は 1,200.6 km^2 である²。

設立当時は 20 のホローと 24,590 世帯の 115,000 人であった³。2009 年の時点では 21 のホローから成っていた。なお、現在も住民の 7 割以上⁴がゲル地区に住んでいる

状態である。

図 4-2 第 4 ホロー内で聞き取り調査を実施したヘセグ



出所：Google maps

本調査では家族構成、移動・動態の状況、家族生活の経済的側面（就労状況、収入）、社会的側面（社会保障、教育へのアクセス状況）を柱にした質問事項にそって聞き取りをした。2008 年の第 4 ホローの面積は 7,395 km^2 、人口は 12,738 人(2683 世帯)で、設立の翌年である 1993 年の 3,561 人より 3.6 倍の増加を見せている。同期間のウランバートル市人口（588,000 人→1,067,400 人）の 1.8 倍の増加、ソングノハイルハン区人口（115,000 人→232,300 人）の 2.0 倍の増加よりも約 2 倍大き

い⁵ 数値であり、こうしたゲル地区の住民の増加がそれぞれの区、よってウランバートル市の人口増加率を引き上げていることが確認できる。

調査の分析に入る前に、ウランバートル市における人口増加の概要を、ゲル地区の住民がもっともたくさん住んでいるといわれているバヤンズルフ区とソングノハイルハン区の数値を含めて次の表で確認しておきたい。

表 4-1 人口増加の概況（千人）

年	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ウランバートル市	575.0	588.0	596.0	612.1	624.9	638.4	652.2	760.1	773.6	790.8	821.8	869.9	915.5	952.4	987.2	1,025.2	1,067.4	1,106.7
ソングノハイルハン区	115.00	118.1	119.7	123.7	125.2	127.3	130.7	154.3	158.6	162.4	169.0	182.2	195.7	204.6	211.1	220.3	232.3	241.4
バヤンズルフ区	87.5	95.8	100.4	102.2	104.8	107.2	110.5	147.4	149.6	153.4	160.6	172.8	184.7	196.1	211.6	221.6	235.2	250.2

出所：ウランバートル市統計局（<http://www.ubstat.mn/>、参照日：2019. 3. 17）

S 区：ソングノハイルハン区、B 区：バヤンズルフ区

ウランバートル市の人口は 1992～2009 年の 18 年間で 2 倍弱、ソングノハイルハン区は 2 倍強、バヤンズルフ区約 3 倍の増加を見せてきている。

次に、ソングノハイルハン区が設立された 1992 年を 100 とし、それぞれの年別の増加傾向を整理してみよう。

表 4-2 人口増加の概況（千人）

年	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ウランバートル	100	102	104	107	109	111	113	132	135	138	143	151	159	166	172	178	186	193
前年度との差異		2	2	3	2	2	2	19	3	3	5	8	8	7	6	6	8	7
ソングノハイルハン区	100	103	104	108	109	111	114	134	138	141	147	158	170	178	184	192	202	210
前年度との差異		3	1	4	1	2	3	20	4	3	6	11	12	8	6	8	10	8
バヤンズルフ区	100	110	115	117	120	123	126	169	171	175	184	198	211	224	242	253	269	286
前年度との差異		0	10	5	2	3	3	43	2	4	9	14	13	13	18	11	16	20

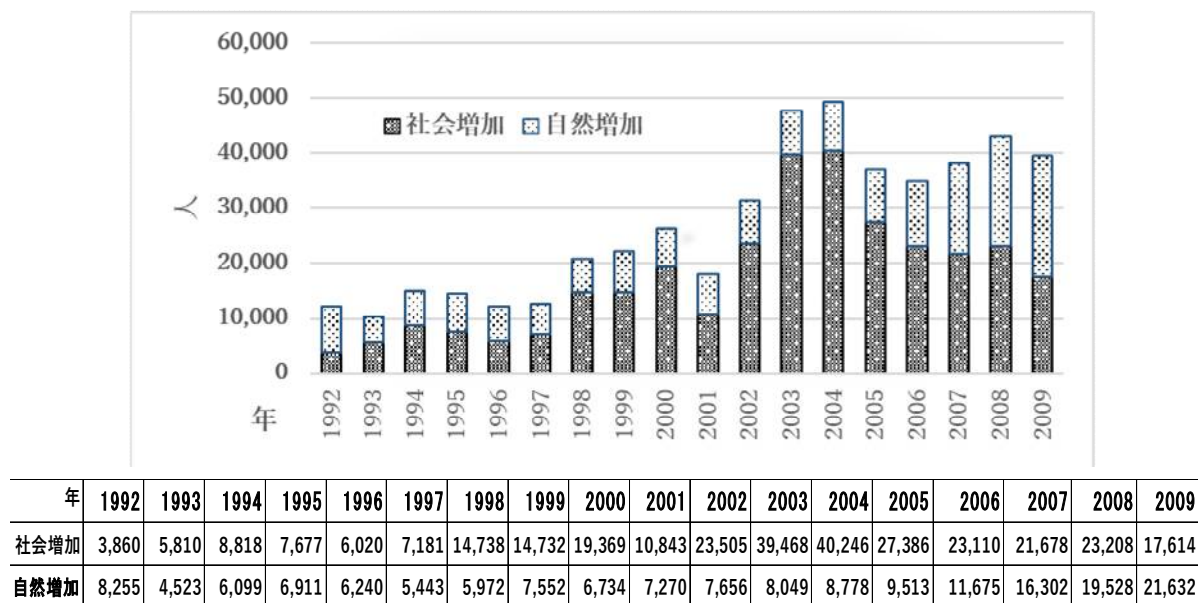
出所：ウランバートル市統計局（<http://www.ubstat.mn/>、参照日：2019. 3. 17）

ここで確認できることは 1999 年の急激な人口増加と 2003 年以降も継続した強い増加傾向である。ソングノハイルハン区の場合は、ウランバートル市全体の指数を下回るのは 1994 年、1996 年、同じであるのが 1997、2001 年、2006 年のみで、ほかのすべての年にウランバートル市の平均を上回っている。なお、バヤンズルフ区はウランバートル市の平均を下回ったのは 1995 年と 2000 年のみで、ほかのすべての年にウランバートル市の平均を上回り、特に上述の 1999 年と 2003 年以降では大幅に上回った増加傾向を見せてきている。

無論、これには、移住してくる人々以外に、ウランバートル市に定住してきた人々の増加が含まれるため、自然増加と社会増加の比率も

確認しておきたい（図 4-3）。

図 4-3 社会増加、自然増加の比率（ウランバートル市）



出所：ウランバートル市統計局（<http://www.ubstat.mn/>、参照日：2019. 3. 17）

1992 年、1996 年、2009 年を除く全ての年に社会増加率が自然増加率を上回っており、体制転換後の 20 年間はウランバートルへ移住してくる人々の激しい流入状況が続いてきたことが分かる。特に、ピークである 2003 年、2004 年には約 5:1 の比率を確認できるのである。

次に、調査対象世帯の移動状況をみると⁶、35 世帯のうち、体制転換前からこの地域に居住してきた世帯は 4 世帯だけ（番号⑫⑳㉑㉓）である。したがって、残りの世帯は他地域から流入してきたわけだが、ウランバートル市のなかでの世帯分離や引っ越しをともなう移住が 11 世帯（番号④⑥⑦⑧⑩⑪⑭⑯⑮⑳㉒㉔）である（表 4-4）（出身地の区分で見やすくするため、ウランバートル市出身者のこれら 15 世帯の番号に○をつけた）。

これに対して、体制転換前後に 20 世帯（番号に○を付けていない世帯）が他の県からウランバートル市のこのゲル地区に流入していることがわかる。こうした 2 通りの性質をもつ流入世帯を吸収しつつ、ゲル地区は外延的な拡大をつづけている。

流入の理由をみると、地方部からの移住世帯には子どもの教育のためが 5 件、家族員の病気の治療が 2 件あるのに対して「失業したため職を求めて」が 7 件、そのほかに、両親に頼ってきた（3 件）、自営業

をするため（1件）、生活をよくするため（1件）、ゾド（極寒）で家畜を失って経営が破綻したため（1件）などといった体制転換後の経済変動を背景にする流入が13件あげられている。

ウランバートル市の他の地区からの移住世帯（11件）の場合、「結婚して別居することになったため」が4件、無回答が4件、以前の地域がウランバートルの遠隔地であったため子どもを近くで学校に通わせるため」が1件、「働いていた会社をリストラされ、会社の住宅から追い出されたため」が1件、「ゴミ捨て場でリサイクル品を回収して生活するため」が1件などであり、地方からの移住者のみではなくて、体制転換はウランバートル市の定住者にとっても厳しい生活の現状がもたらされたことを確認できる。

表 4-3 ハシャー内世帯の基本的属性

	カテゴリー	実数 ⁷	比率
内世帯数 ハシャー	1世帯	21	60
	2世帯	12	34
	3世帯	1	3
	4世帯	1	3
小世帯員数	2人	4	6
	3人	8	17
	4人	13	28
	5人	8	17
	6人	5	10
	7人	4	8
	8人	3	6
	9人	0	0
	10人	1	2
世帯構成	不明	3	6
	核家族世帯	37	70
	拡大家族世帯	11	22
	その他の親族	1	2
	不明	3	6
者世帯就業	女性世帯主	11	
	母子ユニット	7	
	0人	13	28
	1人	26	57
	2人	8	17
	3人	1	2
	不明	3	6

出所：高橋満ほか(2017:249)より引用

こうした人々はこの地区にきて、1区画の土地をハシャーと呼ばれる木材板の柵で囲んで、その中に1世帯から4世帯までの世帯がそれぞれのゲルまたは家を建てて住んでいる。最初からハシャーを建てられる世帯がいれば、ハシャーどころかゲルも持たないため、親族の家に泊まり、そのうち自分のゲルを持つようになって同じハシャー内で別世帯として住む場合もあれば、近くの空き地にゲルを建てて、後からハシャーを建てて、独立する世帯など、様々である。これら世帯の世帯構成と世帯の特徴について、槇石⁸は次のように分析している（表4-3）。

①このゲル集落では小世帯化がみられ、親世代の兄弟の数より子世代の兄弟の数が格段に少なくなっていることがみられ、その結果、子世代に対する血縁ネットワークの支援システムの機能が弱体化し、親族関係の緊密度が低下することが予測される。

②このゲル地区では、核家族化が高率（70％）で進行しており、他

方では、母子ユニットを含む拡大家族が全体の2割近くを占めている。

③女性世帯主の増加（全体の2割強）がみられ、ハシャーの中で親族世帯と住居は別ではあるが、彼らより支援を得ながら住んでいる母子世帯が、1世帯のみで住居している世帯より2倍程度多くなっている、

④同一ハシャーの中に複数世帯で住む形が多く、それは、核家族世帯と母子世帯に対してそれら親族や友人世帯より何らかの支援を得ながら住み続けるセーフティネットワークともなっている。

槇石は又、こうした生活の形成の要因として、無就業（3割）、1人だけの就業者（5割以上）がいる現状、これによる貧困化をあげることしかできないとした。

では、次項では、これら住民の家庭生活の経済的面を槇石がいう就業状況を含み、世帯収入の面から検討してみよう。

4-1-2 対象世帯の経済的状況

世帯収入の状況は表4-4を中心に検討をすすめる。

まず、世帯収入の幅でみると、40万トグリグ⁹（モンゴル国の紙幣、以下Tgと記す）以上が4世帯、30～40万Tgが4世帯、20～30万Tgが8世帯、15～20万Tgが8世帯、10～15万Tgが7世帯、10万Tg以下が3世帯、不明が1世帯となっている。ウランバートル市の世帯収入の平均は2008年で約40万Tg¹⁰であり、この水準にあるのは4世帯にとどまる。貧困ライン¹¹を指数としてみても一人当たりの101,100Tg¹²の条件を満たしているのは5世帯（14%）であり、このゲル地区は貧困世帯が集中（86%）する地域であることが反映している。2008年時点での平均貧困指数は国全体で35.2%、ウランバートル市内で21.9%となっているのに対して絶対的に大きい数値であり、ゲル集落の貧富の格差の激しさをうかがうことができる。

また、収入を20万Tg以上（番号1～16）と20万Tg以下（番号17～35）で二つのグループに分けてみると、上位グループにはウランバートル市内からの移住者と地方からの移住者の比率が56:44（9世帯:7世帯）であるのに対して、下位グループではこの比率が32:68（6世帯:13世帯）となっており、地方からの移住者の収入がウランバートル市内の移住者や定住者より少ない傾向にあるといえることができる。

支出に関しても上記と同じような状況がみえ、ウランバートル市の世帯支出の平均は 2008 年で約 45 万 Tg^{1 3}であるに対比させれば、その水準にあるのは 6 世帯（番号 2、3、⑥、⑦、⑩、⑫、40 万～47 万 Tg）にすぎない。しかもそのうち、番号 2 の 1 世帯を除く 5 世帯では支出額が収入額を上回っており、3 世帯が借金をかかえている。

この調査では、収入額以外に、世帯の総支出、うち食料費と教育費を調べている。支出の方がわずかに高い結果（1 世帯平均 5 人（表 4-3b）に、収入が平均 23.6 万 Tg、支出 24.1 万 Tg）がでているが、これをもとに分析を試みよう。

第 1 に、支出に占める食料費の割合の関係でいうと、エンゲル係数は低所得層ほど高くなる傾向がある。40 万 Tg 以上の収入がある世帯では食料購入費が世帯総支出のおおよそ 34%、20～40 万 Tg の収入の世帯では約 38%、10～20 万 Tg の収入がある世帯では支出の約 57%、10 万 Tg 以下の世帯で支出の 78%以上が食料費として費やされている。

第 2 に、子どもの医療費などは含まれないため正確ではないが、エンゲル係数をみると、学校に在学している人の数に勿論よるものだろうが、僅かながら明確な正の関係をここでみることができる。それは 20 万 Tg 以上の収入に対して支出の約 13%、10～20 万 Tg の収入に対する支出の約 10%、10 万 Tg 以下の収入を得ている世帯ではその支出の約 9%をそれぞれ占めていることが窺われた。

借金状態は、すべての階層で借金が存在しており（21 世帯）、その理由をみると、光熱費（電気代）の滞納が代表的な事情である（21 件中 11 件）が、くわえて食料購入（3 件）、越冬のための石炭購入（2 件）、自営や家計向上のための借金（3 件）、ゴミ処理代の不納（2 件）、学費（1 件）、老人の介護費（1 件）などである。国際 NGO から燃料（石炭購入）代を借金している世帯もある。

こうした経済的な困窮の要因は何か。まず、家族員のなかの就業者が階層ごとに大きく違っていることがあげられる。最上位の 8 世帯では複数の就業者をかかえているが、これ以下の層では、一人の就業、一人の自営、または無職の世帯が増えてくる。また、上位の 8 世帯でみえる就業者の中では幼稚園の教員、理容師など資格をもってはじめて就職できる職場に就いている者が見られるに対し、それ以下の層の 27 世帯では溶接工 1 人、電気工 1 人、タクシードライバー 1 人を除けば何らかの資格を獲得し、それを生かして就職したものは殆どみあたらない。インタビューの中でも、調理、美容、運転など就職に、少な

表4-4 ゲル住民の世帯構成と経済的状況(番号1～12)							
番号	世帯構成	就労状況 (数値は年齢)	Q1 家族の収入の内訳 (単位:Tg)	Q2 収入額 (単位:Tg)	Q3 支出額 (単位:Tg)	Q4 食 費 ・ 教 育 費 の 額 (単 位 : Tg)	Q5 借金状況 (単位:Tg)
1	拡大家族(直系)世帯	夫39:運転手、妻37:散髪士	夫、妻合わせて60万、児童手当3人分33900、同居している親戚の人の給料18万	40万以上	36万	食費＝約20万／教育費＝8万	① <u>ある</u> :50万Tg、理由:個人的な用途のため、銀行から借りた
2	拡大家族(直系)世帯	夫55:無職、妻45:無職、長女25:工場勤務、次女23:車掌	働いている二人の子どもの収入40万、児童手当5人分56500	40万以上	40万	食費＝約12万／教育費＝3万	② ない
3	核家族世帯＋祖母	夫38:自営業、妻37:幼稚園教諭	妻の給料:25万、夫の給料20万、祖母の障害者年金81,000、児童手当2人分22600	40万以上	47万	食費＝約15万／教育費＝7万	② ない
④	核家族世帯	夫41:電力会社勤務、妻41:無職	夫の給料:4万、児童手当1人分11300	40万以上	25万	食費＝約10万／教育費＝2万	② ない
5	核家族世帯＋ <u>母子世帯</u>	夫28:修理工、妻25:無職	夫の収入30万、児童手当1人分11300	30万～35万	30万	食費＝約10万／教育費＝0万	② ない
⑥	拡大家族(直系)世帯	夫40:運転手、妻37:無職	夫の収入:15万、父の年金107,000、児童手当5人分56500	30万～35万	46万	食費＝約9万／教育費＝5.6万	① <u>ある</u> :50万Tg、理由: <u>電気代の未納</u> 30万、車の修理代を銀行から借りた借金
⑦	核家族世帯	夫68:無職、妻65:無職、長男40:靴職人、次男39:建築工	夫婦の年金17万、働いている娘の給料15万、もう一人娘の障害者年金41000、児童手当2人分	35万～40万	43万	食費＝約15万／教育費＝3万	② ない
⑧	核家族世帯	夫27:無職、妻26:車掌	妻の給料:23万、児童手当5人分56500、扶養者を失った手当て54000	30万～35万	35万	食費＝約20万／教育費＝4万	① <u>ある</u> :30万Tg、理由: <u>電気代の未納</u>
9	核家族世帯	夫39:個人タクシー、妻34:無職	夫婦2人の収入合わせて:25万、児童手当11300	25万～30万	26万	食費＝約10万／教育費＝5.5万	② ない
⑩	核家族世帯＋ <u>母子世帯</u> ＋叔父	夫28:軍人、妻26:無職	妻:14万、夫の給料:14万、児童手当1人分11300	25万～30万	40万	食費＝約10万／教育費＝1.4万	① <u>ある</u> :12万Tg、理由:支出が収入を超えるため
⑪	核家族世帯	夫25:無職・ゴミ分別、妻27:無職・ゴミ分別	夫婦2人の収入合わせて15万～20万 妻の障害年金(月)41400 児童手当11300	20万～25万	22万	食費＝約15万／教育費＝2万	① <u>ある</u> :30万Tg、理由:リサイクル品のビジネスをするために銀行からかりた
⑫	核家族世帯	夫85:無職、妻75:無職	夫の年金(月)81000、妻の年金(月)81000、介護手当で34000	20万～25万	44万	食費＝約7万／教育費＝1万	① <u>ある</u> :100万Tgくらい、理由:食費多い、老人の介護費も沢山かかるため

表4-4 ゲル住民の世帯構成と経済的状況(番号13～24)

番号	世帯構成	就労状況 (数値は年齢)	Q1 家族の収入の内訳 (単位:Tg)	Q2 収入額 (単位:Tg)	Q3 支出額 (単位:Tg)	Q4 食費・教育費の額 (単位:Tg)	Q5 借金状況 (単位:Tg)
13	核家族世帯+妻兄弟	夫39:電気工、妻37:無職	夫の給料17万(季節によって下がる)、妻の給料4万、児童手当子ども3人分33900	20万～25万	15万	食費=約8万/教育費=1.2万	② ない
⑭	母子世帯	母48:無職、長男20:建設作業員、次女18:喫茶店の店員	母子家庭の家庭主(妻)60,000、大きくな2人の子どもた働いている(月)14万～15万、児童手当2人分22600	20万～25万	10万	食費=約4.5万/教育費=0.5万	② ない
15	核家族世帯	夫43:無職、妻40:ヘセグ長、次男18:店員	妻:32000、その他の家族員の収入:20万、児童手当2人分	20万～25万	25万	食費=約8万/教育費=0万	① ある:15万、電気代の未納、引越した隣の家の電気不納が間違って入ってきた
⑮	核家族世帯	夫35:会社勤務、妻37:無職	妻:2万、夫の給料:20万、児童手当2人分22600	20万～25万	22万	食費=約10万/教育費=14万	① ある:20万Tg、理由:質屋に
17	核家族世帯+核家族世帯	夫45:木工自営、妻41:無職	夫の収入70,000～300,000(平均15万)、政府からもらう25000、児童手当2人分22600	15万～20万	30万	食費=約15万/教育費=5万	② ない
18	核家族世帯	夫62:定年、妻54:障害者年金	夫の年金(月)81000、妻の障害年金(月)100,000	15万～20万	18万	食費=約9万/教育費=0万	① ある:2万Tg、理由:電気代の未納
19	核家族世帯+核家族世帯	夫26:個人タクシー、妻28:無職	夫:ゼロ、タクシーの収入30万くらいがリースに殆ど全額を払っているため。妻:15万、児童手当2人分22600	15万～20万	25万～30万	食費=約15万/教育費=2万	① ある:400万Tg、理由:タクシーのリースの残り
20	核家族世帯	夫25:無職、妻27:無職	その他の収入:15万、児童手当2人分22600	15万～20万	15万	食費=約7万/教育費=3万	① ある:20万Tg、理由:電気代の未納
⑳	拡大家族(直系)+核家族世帯	母39:不定	家庭主(母)の給料:6万、娘の奨学金45000、祖母の年金81,000、児童手当1人分11300	15万～20万	17万	食費=約5万/教育費=4万	② ない
22	父子世帯	夫58:障害者年金、次女34:建築工、三女26:店員	その他家族員の収入5万、障害者年金81000、児童手当2人分22600、親族の仕送り3万	15万～20万	10万 (?)	食費=約9万/教育費=1万	① ある:13万Tg、理由:電気代やゴミ収集代の未納
23	核家族世帯	夫45:無職、妻37:建築工	車掌の収入:36000、妻の給料:10万、児童手当3人分33900	15万～20万	34万	食費=約15万/教育費=6万	② ない
24	母子世帯	母40:リサイクルボトルを洗浄するアルバイト	家庭主(母)の収入	15万～20万	20万	食費=約10万/教育費=2.5万	① ある:50万Tg、理由:電気代の未納

表4-4 ゲル住民の世帯構成と経済的状況(番号25～35)

番号	世帯構成	就労状況 (数値は年齢)	Q1 家族の収入の内訳 (単位:Tg)	Q2 収入額 (単位:Tg)	Q3 支出額 (単位:Tg)	Q4 食費・教育費の額 (単位:Tg)	Q5 借金状況 (単位:Tg)
②⑤	父子世帯	夫42:木彫工	父(家庭主)の収入約10万、児童手当2人分:22600(時々母の親族の人が金や食料をくれている)	10万～15万	16万	食費=約7万/教育費=1万	① ある:5万Tg、理由: 電気代の未納
26	核家族世帯	夫30:無職、妻30:無職	夫の収入約13万+児童手当(月)2人分22600	10万～15万	約17万	食費=約15万/教育費=6万	② ない
27	母子世帯+核家族世帯	母47:私営会社勤務、母の兄:障害者手当受給、兄の妻:社員	世帯主(母子家庭の母親)の収入12万、児童手当子ども一人分11300	10万～15万	9万	食費=約6万/教育費=?	① ある:80万Tg、理由:大学を卒業した娘の授業料を借りているため
28	核家族世帯+核家族世帯	夫57:無職、妻49:無職、長男22:建築工	手袋を作って売っている:1ヶ月500足×250Tg=125.000	10万～15万	13万	食費=約8万/教育費=0万	① ある:65000Tg、理由: 電気代の未納 45000Tg、食べ物教会から借りた代金2万Tg
②⑨	核家族世帯	夫26:自営業、妻31:無職	夫の収入:108,000、児童手当1人分11300	10万～15万	12万	食費=約11万/教育費=1万	① ある:60万Tg、理由: 電気代の未納、質屋
③⑩	拡大家族(複合)世帯	母45:ゴミ収集・分別、長女26:ゴミ分別、次女24:ゴミ分別、長男21:無職	ゴミ収集の仕事がよければ、月10万、児童手当4人分45200	10万～15万	17万	食費=約10万/教育費=1.3万	② ない
31	三世代家族	夫45:溶接工、妻43:無職、長男22:木彫工	夫の収入:75000、児童手当2人分:22600、息子の給料から:5万	10万～15万	34万	食費=約15万/教育費=3万	① ある:55万Tg、理由:
③②	母子世帯	母35:無職	扶養者を失ったことの年金(月)をもらっているが額が不明、児童手当3人分33900	5万～10万	10万	食費=約10万/教育費=1万	① ある:3万Tg、理由: 電気代とゴミ処理代の未納
33	核家族世帯+母子世帯+核家族世帯	母42:ゴミ収集・分別	ゴミ収集での収入:約9万、児童手当2人分22600	5万～10万	9万	食費=約4.5万/教育費=0.5万	① ある:5万Tg、理由:石炭を使ったが代金を払っていない25000、食べ物を店から借りた代金29000
③④	母子世帯	母41:ヘセグ長	家庭主(母)の収入:32400、児童手当3人分33900	0～5万	5万	食費=約4万/教育費=1万	① ある:40万Tg、理由:冬燃料を買うためにワールドビジョンから借りた
35	核家族世帯	夫32:販売、妻36:無職	夫が働いているが収入が不明、児童手当2人分22600	不明	11万	食費=約8万/教育費=0万	② ない
註:地域調査により作成。							

くとも自営に繋がるような就労資格を希望する話が度々聞こえた基盤はここにあったと考えられる。ここにも見られるように、貧困層にとっては自営ということが自立を目指すべき一つの方向である。

世帯収入の構成でみると、就職者も含む働く人が得られる収入と社会保障の給付に大きく 2 つ分けることができる。なかでも給料収入に比べて額が非常に少ないが、世帯の収入に欠かせないものは児童手当¹⁴なのである。就学年齢の子どもがいない 4 世帯を除く 31 世帯が支給されている。児童手当が世帯収入の構成に占める割合は、40 万 Tg 以上の収入がある世帯で約 6%、20 万～40 万 Tg の収入を得ている世帯でその約 8%、10 万～20 万 Tg の収入を得る世帯でその約 15%、10 万 Tg 以下の世帯では総収入の半分に近い 42%にも達している。その次に家計を支える社会保障は障害者年金（5 件）、年金（4 件）、遺族年金（2 件）、介護手当（1 件）と続いている。しかも、児童手当以外の福祉の補助金を獲得できているのは 1 件を除きすべて 15 万 Tg 以上の収入を得ている層の人びとである。

つまり、社会福祉の受給にも階層差が見られており、このことは、以前の就労状況や制度へのアクセスにおける機会の格差の存在を予測させるものであろう。

次に、この社会的権利へのアクセスにおける格差の状況を明らかにしよう。

4-1-3 社会的保障と教育の状況

まず、旧社会主義体制の時代におけるウランバートル市民と遊牧民達の社会保障、教育などについて言及したい。

旧社会主義体制下のモンゴルでは軽産業が発展しており、そのほとんどがウランバートル市にあった。ウランバートルの中層市民はそれら工場や建築部門で働き、現在のように高層ビルが並び、外国製の商品があふれていなかったといえども、安定した収入と各段階の教育、医療が無料、福祉手当や年金制度が充実しているといった社会保障制度の恩恵を受けながら暮らしていた。

また、県と幾つかのソムの間に 1 つの木製品工場、畜産品加工・食品工場、建築資材生産工場などがあり、県の中心地やソムセンターに住む人々がそれらで働いていた。

遊牧民は家畜の私有は認められなかったが、ネゲデルと言われる協同組合に参加し、そこから給料を支払われていた。国やネゲデルは、遊

牧民も含み、すべての国民に教育と医療サービスを完全無償で提供するだけではなく、服装手当、有給休暇、児童手当、年金などの手厚い社会保障の施策を提供してきた。ソム中心に学校が設置され、学校寄宿舎の寮費、食費はネグデルと国が負担していた。社会主義体制下では地方での識字率も極めて高く、識字教育は大きな課題となることはなかった。

しかし、体制転換後から、これまでの手厚かった社会保障制度が解体されていった。この政策転換によって制度的保障はほぼ無くなり、国民は完全な「自立」を強いられたのである。こうした条件下で、1998年から夏の干ばつに冬の雪害（ゾド）が合わさって続き、家畜を失った遊牧民が都市部周辺のゲル地区へ大量に流入して、失業者や貧困層の一部を成すようになった。この調査対象ゲル地区の35世帯には、地方からの移住者が20世帯、そのうち、県の中心地とソムセンターの工場が閉鎖されたことによって失業して移住してきた世帯が2世帯、遊牧生活地域から移住して来た遊牧生活と関わりがあった世帯は18世帯であった。

1 住民登録の状況

35世帯のうち、住民登録をしていない者を含む世帯が7世帯ある。一緒に住んでいる親族（親戚の娘、妻の成人した弟）が住民登録をしていない世帯が2世帯（番号1、⑧）、核家族の世帯員（父、母、子）が住民登録をしていない世帯が5世帯（番号13、19、24、②⑤、33）あり、そのうちの4世帯が地方からの移住者である。表4-4の順位は世帯収入の順でつけているため、ここには、わずかではあるが、世帯収入が下がるに連れて核家族世帯の世帯員が住民登録をしていない傾向をみることができる。また、最後の3者（番号24、②⑤、33）は母子及び父子世帯である。

住民登録がされていないことは、大人にとっては仕事に就きにくいこと、子どもの場合、就学できなくなることを真っ先に意味するものである。また、現在の住所では選挙に投票できないこと、公的な社会福祉制度へのアクセスも困難になることを意味する。生活上の不便をもたらすのみならず、社会的に排除される要因の一つになるものである。

2 医療保険加入の状況

この調査では、世帯全員の医療保険加入状況に関して、世帯員の一人ひとりの状況を回答してもらえた場合とそうではない場合があったため、次の二つの方法を用いて、これを表す値を計算した。まず、有職者は医療保険に加入しているとした。次に、0歳～16歳の児童、普通教育学校と高等教育機関の学生（専門学校、カレッジ、大学）、障害年金受給者、年金受給者は政府が医療保険料を負担することになっている¹⁵ことを踏まえて、彼らを医療保険の加入者として扱った。

35世帯のうち、世帯全員が医療保険に加入している世帯が13世帯、一人以外の世帯員が加入している世帯が6世帯、全員が医療保険に加入していない世帯が15世帯、世帯員のうちの一部にあたる複数人が医療保険に加入していない世帯が1世帯であった。つまり、全員が加入している世帯（13世帯）と全員が加入していない世帯（15世帯）の比率でみても、ウランバートル市へ移住した住民の18.5%が健康保険に加入していないという国の調査数字よりも高い¹⁶。

病気になった場合、自分の医療診察を受けるかという質問に対して、2世帯（番号20、29）以外の世帯は「受ける」と回答している。なお、診察は受けるが、お金がないため入院はできないと回答した世帯が1件（番号20）ある。

ウランバートル市内のホローには家庭診療所が設置されており、この家庭診療所では医療保険の有無を問わず診察をしてもらえるからである。家庭診療所の経費とそこで働く医療関係者の給料は100%政府が負担している。家庭診療所は1999年から政府とADB(Asian Development Bank=アジア開発銀行)の共同プロジェクトによって設置が始まり、2009年の時点でウランバートル市に116、地方の県とソムには115の家庭診療所が営業している状態であった¹⁷。

次に、子どもの医療診察については全世帯が「受ける」と回答している。これには、子どもの健康を大事にする親の気持ちが反映していることはいうまでもないが、前述したような、0歳～16歳の児童、普通教育学校の生徒の場合は18歳まで、また、高等教育機関の学生の医療保険料を政府が負担していることが大きく影響していることであろう。しかしながら、重い病気の場合、医療保険があっても、お金がたかさんかかるため、治療を受けることができずに16歳の娘の病気を悪化させてしまったという家庭があった(番号24)。

表4-5 ゲル住民の社会的保障・教育の状況(番号1~12)

番号	家族構成	住民登録	医療保険	自分の医療診察	子どもの医療診察	政府やNGO団体の援助経験	義務教育未修了者	非識字者
1	拡大家族(直系)世帯	×:同居している親戚の娘は未登録	○(月6000Tg)	診察を受ける	診察を受けさせる	ない	いない	いない
2	拡大家族(直系)世帯	○	×(2005以降未払い)	受けません	受けさせる	ない	1人いる。次女が小学校2年から退学した。放牧生活をしてた頃、労働力が足りず。	次女は難しいけど、学習する意欲がある(現在23歳)。
3	核家族世帯+祖母	○	×:夫が未加入	受ける	受けさせる	昨年、祖母に暖房費用(石炭や薪を買う)140,000Tg、米5キロ、砂糖5キロ	いない	いない
④	核家族世帯	○	○	診察を受ける、旦那が最近火傷して、診察をうけた	受けさせる	2、3年前、米5キロ、砂糖5キロもらった。	いない	いない
5	核家族世帯+ <u>母子世帯</u>	○	○	診察を受ける	診察を受けさせる	ない	いない	いない
⑥	拡大家族(直系)世帯	○	未加入	ホローの家庭診療所で診察を受ける。	受けさせる	ない:WVのプロジェクトに加入させてくれると言ったが結局出来なかった。	いない	いない
⑦	核家族世帯	○	○	ホローの家庭診療所で診察を受ける。子供達の給料が下りていないときは薬を買って飲むことができない時がある	受けさせる	ない	いない	いない
⑧	核家族世帯	×:妻の弟2人が未登録	×:夫が未加入	妻だけが診察を受ける。他の者は家で治療する。薬代に20,000Tg 掛ける。	家で薬を飲ませること。二人の子供が第5ホローに住民登録されているので、そのホローの過程診療所で診療を受けさせる。	ない	5人いる(旦那、妻、3人の弟)。	妻以外の成人(旦那、20歳と17歳の弟)、13歳の弟も読み書きできない。
9	核家族世帯	○	未加入	受ける	受けさせる	ない	いない	いない
⑩	核家族世帯+ <u>母子世帯</u> +叔父	○	○	ホローの家庭診療所で診察を受ける。	受けさせる	ない	いない	いない
⑪	核家族世帯	○	未加入	診察を受けている	診察を受けさせる、最優先に。	ない	いない	いない
⑫	核家族世帯	○	○(定年者)政府	診察を受ける	診察を受けさせる	2008年に石炭や槓の140,000Tgを1回。	いない	いない

表4-5 ゲル住民の社会的保障・教育の状況(番号13~25)

番号	家族構成	住民登録	医療保険	自分の医療診察	子どもの医療診察	政府やNGO団体の援助経験	義務教育未修了者	非識字者
13	核家族世帯+妻兄弟	×:妻が未登録	未加入	家庭診療所で受けている。健康保険払ってなくても診察は受けられる。	診察を受けさせる。子どもの健康保険は18歳まで政府が負担。	同居している親戚の息子(14歳、両親を失った)にゲルのカバー(フェルト製)をホローから付与した、ヘセグ長が手続きをしてくれた。	いない	いない
⑭	母子世帯	○	○	診察を受けている。	診察を受けさせる	ない	3人いる。生活事情のため長男(20歳)が3年生から、長女は就学しなかった、次女は6年生から退学した。	2人いる、読書きできない。
15	核家族世帯	○	○	受ける	受けさせる	ワールドビジョン子ども発達プロジェクトから土産、本、教科書など。	いない	いない
⑮	核家族世帯	○	未加入	診察を受ける	受けさせる	ない	いない	いない
17	核家族世帯+核家族世帯	○	○(18000Tg)	診察を受ける、家庭診療所で	診察を受けさせる、素早く。	ない	いない	いない
18	核家族世帯	○	○(定年者)政府	診察を受けている	診察を受けさせる	石炭や楨の140,000 Tgを1回。ヘセグ長が手続きをしてくれた。	1人いる。両親の理解が無かったので妻(54歳)が小学校だけ卒業した。	妻が重病、看護が必要。
19	核家族世帯+核家族世帯	×	○	診察を受けている	診察を受けさせる	2006年に新婚者助成の50万Tg。	いない	いない
20	核家族世帯	○	未加入	お金が無いので、診察を受けることは出来ません。	受けさせる	ない	いない	いない
⑰	拡大家族(直系)+核家族世帯	○	×:母が2年前から未払い	受ける	受けさせる	ない	いない	いない
22	核家族世帯	○	○(定年者)政府	診察を受けますが入院は出来ません	受けさせる	ない	いない	いない
23	核家族世帯	○	×:夫が未加入	診察を受ける	受けさせる	ない	いない	いない
24	母子世帯	×:長男が未登録	×:今年から払わなくなった	ホローの家庭診療所で診察を受ける。	受けさせる、お金が無いので9年制の学校を卒業した娘の病気を治療することが出来なくて、悪化させた。	ワールドビジョンから3袋米貰っていた。6、7年前。	2人いる。長男22歳、次男19歳。	いない
⑳	父子世帯	×:父が未登録	×(長女と母2人は2カ月前、母が亡くなるまでかけていた)	診察を受ける、お金が無い時受診を延期することに。	診察を受けさせる。例えば、弟をすぐに受けさせる。	掃除に参加した際、ホローから、米などを貰っていた。	3人いる。父親、長女と長男。長女は他の区から引っ越して、学校をやめた。前の学で転校の手続きをしなかったため。長男は第65学校を5年目から中退した。母親の体調が悪くなって、妹の面倒を見るために退学した。	1人いる。長男は読むこと、書くことが難しい。長女も少し難しい。

表4-5 ゲル住民の社会的保障・教育の状況(番号26～35)

番号	家族構成	住民登録	医療保険	自分の医療診察	子どもの医療診察	政府やNGO団体の援助経験	義務教育未修了者	非識字者
26	核家族世帯	○	×:夫が未加入	診察を受ける。家庭診療所がある、附属地域の人たちは扱っている。	診察を受けさせる、家庭診療所で。	米と砂糖を1回、2008年の8月に、インドの援助だった。	いない	いない
27	母子世帯 + 核家族世帯	○	未加入	金が無い為、診察を受けることができない。	必要が生じれば受けさせる。	ない	いない	いない
28	核家族世帯 + 核家族世帯	○	×:夫が未加入	ホローの診療所、区の病院に診察を受けている。お金が無いので、治療につなげることができないでいます。背骨の治療が必要。	ホローの家庭診療所で受けさせる	お正月の時、教会から小麦粉を貰った。3-4回。教会に行くようになって2年目になっている。時々、教会の掃除をやっている。	いない	いない
29	核家族世帯	○	×:3年前から	自分は診察を受けません	受けさせる	ない	いない	いない
30	拡大家族(複合)世帯	○	×:母、成人した子どもたちが未加入	受ける	受けさせる	一回米と砂糖、2度目は3袋小麦粉を貰っていた。	2人いる。(次女(24歳)は5年生の時からお母さんに付いて商売をして学校をやめた。長男(21歳)がクリスチナ・ノーベル子ども基金の月2万 Tgの援助を受けるゲル学校で勉強をしていたが辞めた。そこで、読み書きを学んだ。普通教育学校に就学したことない)。	長男は難しいかな、読めるけど、正しく書けない。
31	三世代家族	○	未加入	受ける	受けさせる	ワールドビジョン子ども発達プロジェクトに子どもが参加しているため、米を貰っていた。お土産を年に1度貰っている。子どもの洋服を配給されたがサイズが合わなかった。	いない	いない
32	母子世帯	○	未加入	診察を受けている	診察を受けさせる	ワールドビジョンに登録されている。ホローからも時々援助を受けている。	いない	いない
33	核家族世帯 + 母子世帯 + 核家族世帯	×母。子供達は登録している	○	診察を受けている、交通事故に遭って、足に怪我を負ったため。	診察受けさせる、家庭診療所の医者に。	党からゲルを与えられた。	2人いる。長女と次女(18歳、19歳)。第92学校に入った頃、父親がゲルを売ってしまって、それから転々と生活をするようになった。今CLCで勉強をしている。	いない
34	母子世帯	○	未加入	ホローの家庭診療所で受診する	受けさせる、国により医療保険がかけられているので。	ワールドビジョンからゲルを貰った。	1人いる。長男(19歳)が7年生の時やめた。	いない
35	核家族世帯	○	未加入	診察を受けている	診察を受けさせる	ない	いない	いない

註:地域調査により作成。

3 義務教育未終了者と非識字者

家族の中に、義務教育未修了者がいる家庭は9世帯ある（番号2、⑧、⑭、18、24、⑮、⑳、33、㉔）。これら世帯のなかでは、ウランバートル市出身の世帯がやや多い（5世帯）。義務教育を修了していない理由をみると、地方からの移住世帯（番号2、18、24、33）の場合、放牧生活時の労働力不足（番号2）、親の理解（番号18）、詳しい理由が不明だが、母が働いていた工場が閉鎖されて無職、移住が伴ったなかでの退学が予測されるケース（番号24）、父親がゲルを売ってしまっていて転々と生活するようになったために子どもが退学したケース（番号33）などである。特に後者の2ケースはいずれも貧困化によるものである。又、番号18のケースで、社会主義時代に小学校を卒業したが、親の理解がなかったために中学校へ進学しなかったことが明らかになった。

ウランバートル市出身世帯では6世帯で5人～1人の義務教育未修了者が存在している。5人と1人いる番号⑧、㉔は理由が不明だが、4人～3人いる⑭⑮⑳㉔では、母子世帯の貧困な生活事情、引っ越しと親の病気、児童労働の存在が明らかになっている。また、番号⑮では、2人の子どものほかに42歳の父親が義務教育を修了していないのであり、番号18と同じく社会主義時代に学齢期にあたる義務教育未修了者の存在が明らかになった。

また、番号2のように、労働力不足が理由で小学校2年から退学して、現在23歳になっている女性の存在から、90年代初め頃、家畜が私有化されるとき“学校をドロップアウトした遊牧地域の子ども”が今都市への移住者になっていることが確認される。

非識字者に関しては上述の9世帯のなかの6世帯に読み書きに困難を感じる人がいる。多い順で4人（番号⑧）、2人（番号⑭）、1人（番号2、18、⑮、㉔）である。これら義務教育未修了者や非識字者はノンフォーマル教育のCLCなどで補助教育を受けることが可能である。

4 義務教育未終了者・非識字者に対するCLCの対応例

実際、番号18を除く5世帯の人がCLCで学んだ履歴をもっているか、現在CLCの補助教育に参加している状態である（表4-6）。

表 4-6 CLC の対応例と対応できていない事例

番号	CLC の対応例	対応できていない例
⑧	13 歳の弟が CLC で 7 年生	1 人：次女 23 歳
⑭	14 歳の 3 女が CLC で 6 年生。読み書き、手工芸、デザインを学んでいる。	2 人：長男 20 歳、長女 23 歳
⑮	長女（18 歳）は CLC で学んでいたが、8 年生で辞めたので卒業証書もらえていない。長男（15 歳）が CLC 7 年生。	1 人：長女 15 歳。CLC をやめたため。
⑳	次女（24 歳）が CLC の美容教室に参加していた。今、普通教育学校 6 年生の三女が 10 歳になってから CLC の就学前教育に参加して、読書を習ってから学校へ移行した。	1 人：長男 21 歳、CLC 以外の援助機関の教室に通ったがやめたため。
33	長女（19 歳）と次女（18 歳）が CLC の 5 年生になる。双子（9 歳）の三女と長男は CLC の 2 年生になる。	いない

註：地域調査資料より作成。

この表でわかるように、ウランバートル市出身者世帯が 5 世帯中 4 世帯あり、これら世帯の場合、義務教育未終了や非識字といった状態に陥ることに、地方からの移住というよりもウランバートル市内に居ても親の失業による退学や未就学といった市場経済への移行に伴った貧困化が大きく影響を及ぼしている。こうした無教育状態に対して CLC は補助教育を提供しており、学校へ移行させるケースもあった（番号 30）。しかし、同じ家族の中であっても CLC が一部を対象にすることができ、一部を対象にすることができていないことが窺われる。主に 20 歳を過ぎた成人が CLC の教育へ参加しないでいる状態である。

一方では、番号 33 のように、4 人の子どもが CLC で学んでいるが、CLC が普通教育学校の建物内に入っているため、学校の子どもにいじめられそうになる時があるという声がある。また、その母親から次のような話を聞くことができた。

最初、（子どもから）CLC で学ぶと聞いて、怒りました。ゴミ捨て場で一緒に働いて欲しかったので。だが、友人に説得されて、学ばせたら、子どもたちが良くなりました。行かせて良かったと思います。彼らの将来を考える必要があるとわかりました（番号 33）。

こうして、CLC がすべての無教育者に対応し切れていないが、対応できている部分では、子どもたちへの教育を通じて、彼らの親の意識へ変化をもたらすことができているといえる。

義務教育未修了者と非識字者は、都市生活において、私営企業、労働

者、自営者になることが多い。また、ウランバートル市近郊の学校は、ゲル地区への人口流入、集中により、生徒数が急増し、教室不足が深刻化し、学習環境が極めて悪化している状況にある。調査地区の学校は三部制授業の実施を強いられていた。

5 政府や NGO 団体からの支援・援助の経験

35 世帯のうち、17 世帯が行政、NGO 団体から援助を受けた経験をもっている。ワールドビジョンは、この地区で子ども開発プロジェクト等の活動を展開していて、高く評価されている組織である。また、ワールドビジョンから融資をうけて活動している地域開発を目的にする地域住民参加型の NPO 組織トルゴイト (Tolgoit) が福祉、教育（就学前教育）などの活動を展開している。そのほかに、クリスチナ・ノーベル子ども基金から、子どもを泊まらせて、月に一度助成金をあげながら識字を教える教室を開いている。5 世帯（番号 15、24、31、㉔、㉕）がワールドビジョンから教科書、洋服、文具など子ども用品、米、砂糖などの食品、1 世帯がゲルの援助をそれぞれ受けていた。ホロー行政は、困難な生活を送っている世帯（番号㉒、18）と高齢者のいる世帯（番号 3）に対して燃料用石炭代金、孤児を養っている世帯（番号 13）に対し、ゲルの断熱材となるフェルトカバー、父子世帯（番号㉓）に対し、砂糖、米などの援助を行なっていたことが明らかになっている。

このほかに、国の制度である新婚者助成金（番号 19）、外国政府の援助¹⁸（番号 26）、教会（番号 28）、政党（番号 33）の援助をもらった世帯が 1 世帯ずつある。

これら住民をもっともカバーしえている支援は子どもを持つすべての家庭へ支給されている児童手当（年金受給者のいる世帯では年金）であることはいうまでもない。その次に重要な役割を果たしている援助として行政と NGO の支援があることが窺えるとともに、このような援助はゲル地区の貧困世帯の生活にとって必需ともいえるほど大きな支援となっていることが推測される。

第 2 節 極限の生活と外部からの支援の内実

第 1 節では、貧困世帯の経済的、社会的面、彼らを支えている教育的、物資的援助の状況を把握してきた。第 2 節では、2009 年の聞き取り調査の対象世帯のなかから番号 17、22、24、㉔、27、31、㉔、33、㉕の

世帯へ 2010 年 3 月に再び訪問し、聞き取り調査を実施した資料にもとづいて検討をすすめる。

彼（彼女）たちの語りのなかから、革命以後、人々がいかなるプロセスを経てこの地域に流入し、貧困な生活にどう対応してきたのか、そもそも、どうして貧困のなかにはありつづけるのか、ハシャーのなかに含まれる複数世帯の共同生活、その世帯間の生活保障機能の態様などについて明らかにしていきたい。

4-2-1 極限の生活状況

今回の対象世帯の月収はおおよそ 3 万から 20 万トグリグである。日払い労働の場合はその日の収入をその日の内に使ってしまい、月払いの場合であれば給料から給料の間に借金せざるを得ない状況にある。

ヘセグ長：その長男は一時、マイクロバスの車掌をして、この人たちを食べさせていました。その為、朝早く出かけて、夜遅く帰ってきていました。それで、なんというか、その一日の収入を即座に使ってしまって（番号 24）。

※：今は、この家の収入は T さんの給料がすべてということですね？

T さん：収入ですか（笑）、今は給料がないんだよ、私。昨日は朝早く、長男を連れて出かけて、やっと 7,000 トグリグを得ました。それで昨日、3 袋小麦粉の麺を買って、（家畜の）臓物と混ぜて、晩ご飯を作って食べました（番号 25）。

母：私は今、ハルホリン市場の北側にある「ハーン・ブーズ」レストランで働いています。この娘を医学大学に入れるために、授業料の 55 万をようやく払えた。そして、給料から給料の間に人から金を借りて過ごしています（番号 27）。

また、季節労働や不定期的な就労機会が原因で日々の家計の状況も季節的に変動している。建設など季節的な労働が見つかり易い夏季は収入が比較的多く、燃料代や冬着購入の必要のないことから支出も少ない時期である。これと逆に、秋の終わり頃、冬季の始まりから翌年の春が明ける時期までは仕事が見つかりにくく、まして石炭など燃料代や厚着が必要なため、家計への負担も増加する時期である。上述した月収の額も収入の多い時と少ない時、あるいはない時の平均で出している数値なので、決して毎月均等な額を得ている訳ではない。

奥さん：それが終わって、建物の利用が開始されてから仕事がなく、この冬は仕事なしで過ごして、最近、今の仕事の注文が入ってきたところです。

※：そうですか。建築の作業は冬になると止まってしまいますからね。

奥さん：なので冬は私の負担が（昨年からホテルのクリーニングで働いている）…（笑）。

ヘセグ長：人々が一番楽に過ごせる時期は学校が休みで、秋にまた学校が始まるまでの間ですね。子どもたち（学校）が色々請求してこない、石炭など燃料の問題で心配しない、暖かい服を買わないといけないということもないので（笑）（番号 17）。

ヒヤリングを行った 3 月はちょうど、冬季が終わって、春が始まってはいるが、外はまだ寒く、夏季に始まる季節労働の募集時期がまだの時であった。

ヘセグ長：例の石炭のクズからストーブにどうして入れないのですか？

A さん：今日は暖かいからストーブをつけていません。少しだけの石炭があるのでそれで夜になったらストーブをつけようと思って。寝る前に。

※：今日は外の気温はマイナス何度ですかね？

ヘセグ長：マイナス 8 度くらいかな。私のカバンにライターが入っているはず、温度計がついています。そういえば、家の中はほとんど外と同じじゃないですか？（笑）。

ヘセグ長：（ハーと息を吐いてみて）口から蒸気が出るの见えますよ（笑）（番号 24）。

S さん：実態をいうと生活が苦しいです。貧乏。今日の例だとストーブに入れる燃料がありません。買いたいけど金がなくて。

ヘセグ長：私たちがインタビューを取りに回った世帯らの殆どはこういう状態なんです。

※：うん。

ヘセグ長：みんな燃料がなくなっています。

※：お宅はもうちょっとマシですね。家だから。ゲルの世帯はこれよりも寒かったの。

ヘセグ長：そうですね。ゲルの穴から外が見えるところもありました。

S さん：こういう状態だね。長年働いたのに財産を溜めることができなかった人は段々こういう状態まで落ち込んでいます（番号 22）。

極寒のなかでもストーブで暖をとることができず、昼間から布団をかぶるようにして何とか凌ごうとする。季節的な労働と季節そのものの影響の下に直接的に置かれていることが明らかである。

4-2-2 家族基盤の脆弱化

第 1 節で触れたが、槇石¹⁹は、調査対象ゲル地区における核家族化はモンゴル全体と比較しても高率であると指摘している。また、「女性世帯主」について触れ、核家族世帯として 1 世帯のみ居住している女性世帯主、核家族世帯の場合であってもハシャーの中の別世帯として居住する親族から支援を得ている女性世帯主、拡大家族世帯の中に含まれた母子ユニット（母と未婚子）といえる形態をとって生活する 3 つのケースが見られることを明らかにしている。

こうした女性世帯主及び母子家庭が形成される要因として離婚率の上昇、社会体制転換後の社会変動の中での夫の失業、社会主義的な規範の解体による葛藤からの家庭内暴力やアルコール依存の増加など、配偶関係の安定的な関係維持を危うくする現象がしばしば指摘されている。ヒヤリングの対象世帯の中でも次のような状況が語られた。

0 さん：私は 1988 年に鉄道専門学校を卒業して、93 年までドルノゴビ（東部の県）の鉄道に働いていました。班長、マスターを勤めていました。そして、ゴビで暮らすのが私にとって大変なところがありました。子どもの件がうまくいかなくて（産んでも長生きしなかった）、夫も酒飲むのが好きで。なので、両親の元へと、93 年に退職をしてきました（番号 34）。 — 略 —

2000 年に、同級生だった男と再婚して、末っ子が生まれた。母親の体調が優れなくて、義理の両親の家へ上の 2 人の子どもを連れて同居するようになって、義理の親の側がその 2 人の子どもを色々圧迫して、非常に苦しかった。常にその 2 人を苛めたりしていて。その夫もあまり妻や子どものことを考えてくれない人でした。酒は飲まないけれど、給料を持ってきてくれない。彼のお金は彼の母親が管理していた。また、仲間が来ても、私が外出しても制限されていたので、2004 年にまた離婚しました。離婚したというか、彼の方が他の人と結婚するからと言ってきて、追い出されました（番号 34）。

近年では、法的な結婚という形態や同棲せずに女性が子どもを産み、一人で子どもを育てる世帯も増えているといわれる。それだけ家族の基盤が脆弱にな

りつつあるのである。

※：三女は結婚したことがないですか？

Sさん：次女は結婚していた。大学生の三女は結婚しないで、家で子どもを産んでいる。結婚をしたことはありません。

ヘセグ長：そのプロセスはこうなんです。彼氏ができて、結婚しようという段階までできますが、最近のモンゴルの若者は責任感が弱くて、家庭を作って、奥さんと子どもの面倒をみる、働かなければいけない、となると嫌になって、置いて行っちゃうのです。勿論それは一部の人だけです（番号 22）。

ここでは前者の 2 ケースは核家族世帯として 1 世帯のみ居住している女性世帯主、後者の 1 ケースが未婚の母子ユニットと、世帯として別途登録されているが、夫を亡くしてから親のもとへ頼ってきた女性世帯主とその子どもたちも包摂する拡大家族の例である。母子家庭の形成のプロセスは配偶関係の不安定さ、死亡、そして若い世代の責任感のあり方まで多様に及ぶが、いずれも貧困と結びつく関連であることが推測される。

しかし、女性世帯主の増加はその理由の指摘も含めて、マイナスの要因で語られることが多いけれども、第一に、女性世帯主の世帯形成過程は、女性の精神的・経済的自立過程としてもとらえられること、第二に、それを親族等による援助機能が、脆弱な経済基盤にある世帯形成や生活経営の維持に寄与しているのではないかと槇石²⁰は指摘している。

では、次に、こうした女性世帯主も含む対象世帯で見られる親族による支援関係の実態をみておこう。

4-2-3 外部からの支援

1 親族・友人による支援

対象世帯の殆どに（1 世帯を除き）現在のゲル集落に定住するまで、と、定住を始めて以降の生活の過程において親族からの支援が重要な役割を果たしてきている。移住の際にも親族や友人のハシャー、ゲルに身を寄せていた世帯、親族が引っ越しを手伝ってくれた世帯は多い。

※：弟のハシャーに住んでいたということですね。そこで長く住みましたか？

Sさん：結構長かったです。2000 年に来て、弟のハシャーに住んでいて、それからまた他の人のハシャーへ引っ越した。例の T さんのハシャーでした。そこ

からもまた引っ越して、Mal tuuvar（地区名、幾つかのグダムジ（ハシャーの列）を含む、同一ホローの領土にある）の一つのハシャーに、Yさんのハシャーにもいました。そうして2、3か所もハシャーを通った（番号22）。

Aさん：子どもたちを連れてみんなでセレンゲ県から来ました。母親とさっきの妹が先にウランバートルへ来ていました。我々より、3、4年前に。なので、セレンゲでは兄弟もいなくなって、子どもたちと住んでいたところ、この2人がウランバートルへ引っ張ってくれました。そして、ここにゲルを建てて、ずっとハシャーなしで住んでいて、この間やっとハシャーを建てた。

※：99年からずっとハシャーなしで住んでいたんですか？

Aさん：はい。ハシャーがなくてもなんとか住み続けた。今年からハシャーが出来て、楽になりました。囲いがないと不便でした（番号24）。

次に、労働、子育て、日常の生活をめぐる親族、兄弟の支援関係が大きな役割を果たしている様子を確認しておこう。

母：兄は彼ら自分たちの生活も抱えていて、うまくいかないことが多くて、それほど支援してくれる余裕がありません。彼らの子どもたちもその当時、小さかったです。今なら大きくなって出ていっています。私のこの娘を市場で側に働かせてくれて、給料を払ってくれたりしていました。

母：…うちの兄の嫁が結構いい人で、靴などを渡して、売ってくださいといってくれていました。それをそのお姉さんが言ったより少し高く売ったりして、売れない時もありましたけれど、その金をすぐにお姉さんに渡すことができなくてそれで石炭を買ってしまったり、後で払う約束をして。お姉さんは私たちの状況を分かっているからすぐに払えなどと言いませんでした（番号27）。

両親は私の、子ども2人（上から1、2人目）を連れて、ウランバートル近くの別荘地に家畜を飼いながら住むようになっていた。私はウランバートルで、お兄さんの家に住んでいた。給料が出ると両親のところへ、子どもたち用に持って行って、車掌だけの給料で、女一人で生活することは難しかったです（番号34）。

Aさん：母親が何ヶ月分の年金を前もって借りて、ハシャーなしで大変だろうといって、建ててくれました。かなり年を取った母親がいます。

※：Aさんには母親と妹がいるということでしたが、彼女たちの生活はウランバートルにきてから大丈夫ですか？

Aさん：大丈夫といたしますか…市場で物を売って。中国から品物を買ってきて、ここで売っています。向こうの相手から品物を売った後で代金を払うように、借りてくるのもあるようです。妹は比較的大丈夫です。常に彼女らからもらっています。妹に頼んでもらうのも、妹がいない間に母親からもらうのもあります。たまに、母親とこっそり、妹に言わないでもらってしまう時もあります（笑）。燃料がなくなると母親がそれを知って、来て、もらって帰りなさいと言ってくれるのです。その妹は私のこと、非常に助けてくれています。自分も子ども2、3人いるし、年をとった義理の親が同じハシャーに住んでいて、母親は妹の家に同居しています。なので、その妹のために生きているわけでもないしと、遠慮したいけれども、ものがなくなるとやむを得ず取りに行っています。長男の身分証がなくて、その妹が助けてくれようとしています（番号24）。

Tさん：兄弟ならいます。たまに来るけど、市場経済のこの時代はそう簡単にいつも来てくれることができません。たまにきて、少しでも援助してくれることがあります。みんなそれぞれ大変だから、こんな大変な時代には毎回、私に物をくれている人なんかいないからね。誰かの家にも泊まったとしたら、3日経たないうちに追い出されるかも知れないのでね。そんな時代なんで。だから、まあ、自分たちの都合でたまにきて、子どもたちに少しくれるのがあります（番号25）。

親族が援助してくれることにより、彼らはやっと日々の生活を送ることができる。家族・親族の支援は彼らの生活の生命線、生活保障機能〈最後の砦〉なのである。

では、この家族・親族関係がない時にどう対応するのだろうか。全くの他人同士、母子世帯同士の共同生活による次のような相互補助がある。

2人の子どもを持つこの女性（回答者のゲルに、他の母子3人が寄宿して一緒に暮している）の母親は病気で起きられない状況です。子どもたちと（3、4歳くらい）住む家もなくて、大変苦しんでいる者です。旦那さんがゲルを倒して行っちゃいました。それで、彼女は、こちらに一時滞在しています。彼女は、もともと路上で石炭売りをやっていました。彼女が食事などを（食品を負担しているようだ）やってくれて、お互いに（助け合っています）、こういう状態です（番号33）。

これら語りの中では、親、兄弟、親戚といった親族の支援関係がこれら世帯の生活への外部支援の中ではもっとも大であり、かつ、その支

援のあり方が多様に及ぶことが確認されると同時に、親族関係になくても、人間同士の助け合いの存在を目の当たりにすることができる。

こうした私的支援関係の他には主に、前節で明らかにしたような、社会保障制度と行政機関による公的援助、そして NGO などによる共同的援助の存在が浮き彫りになっている。

2 公的支援

社会保障制度による支援

対象世帯が受けている公的支援に関しては、社会保障制度によるものと地域の行政機関（ホロー役所）によるものと大きく二つに見分けてみることができる。第 1 節で記述したとおり、児童、学生、障害者、年金受給者の医療保険を国家が負担していること、ホローにある家庭診療所の診察の無料化がこれら世帯にとって大きな意味をもっていることはいうまでもないであろう。しかし、今回のヒヤリングではその辺について詳しく聞いていない。ここでは、主に物的、金銭的支援について聞いているので、次の三つの例でまず、社会保障制度による支援の実態を見てみよう。

※：では来年から年金がもらえるのね。それでちょっとよくなるのではないのでしょうか？

ヘセグ長：そんなに改善されません。障害者年金と定年金は額が同じ位です。定年になったら障害者年金は止められます。どれかです。（一省略）

※：今は障害者年金だけで生活しているということですね。

S さん：はい。81,000 トグリグです。それでこんなにたくさんの人を食べさせるのが本当に大変です。

※：世帯の総収入は障害者の年金だけですか？

S さん：その 81,000 と児童手当ででしたが、後者はなくなった。今年の正月の時点では子どもの一時支給の 70,000 をもらった。それ以外の収入はないです（番号 22）。

娘：福祉ですか？国家からのですか？

※：はい。

娘：国からは 25,000（児童手当）など、もらえるものだけは貰っています。その他に、両親が離婚した（母子家庭である）などと福祉金をもらったことはないです。そうですよね、お母さん？（母が肯く）。児童手当で支給されていた 25,000 をもらっていた、今年は子ども一人当たりの 7 万を貰った。

※：その 7 万は下の 2 人の妹がもらいましたか？

娘：いいえ、一番下の一人だけがもらった。今からの大人の 70,000 トグリグは 4 人とも受け取ることになっています。(母：笑いながら) それがいつくれるのだろうと待っています。

※：そうですね、一部の人には支給が始まっているようでしたね。その 25,000 とか 70,000 トグリグはどれくらい助けになりますか？

母：助かっていますよ。頭にせまってきた一時的な金銭問題を一時的にだっでそれで解決できるからです。

※：そうですか。これらの他に福祉金とかサービスを受けていた経験はありますか？

母：無いです (番号 27)。

ヘセグ長：子ども手当での 25,000 トグリグをもらっていた頃よかったですね、今から考えると。

A さん：そうです。それをもらっていた頃は、我々のような人はそれで非常に助かっていたことを今感じています。こうしてもらえなくなっているとそう思われます。一人 3,000 トグリグでも 2 人の分 6,000 トグリグでも家計を助かっていた。

※：新結婚の 50 万も、ですね。

ヘセグ長：それはたくさんの壊れやすい世帯を作ってしまったところもあります。それとは別に、生まれた赤ちゃんに 10 万トグリグを支給していた、それも結構助かっていましたよ。

※：それはまだありますか？

ヘセグ長：やめた。

A：50 万も、25,000 も、全部なくなりました。

※：それはそもそもなかった制度ですよ？何年から始まったのですか？

ヘセグ長：あったような気がします。2 年間は支給していた。2008 年から始まったのかな。今は、妊娠している女性に 1 ヶ月に 2 万トグリグが支給されています。

A：妊娠の 5 ヶ月以上過ぎたらもらっているようですね。

※：出産の 10 万、結婚の 50 万、子どもの 3,000 と 25,000 が全部なくなったということですね。

ヘセグ長と A さん：そうです。全部なくなった (番号 24)。

社会保障制度による支援には、定年金、障害者年金、新婚者一時金、妊婦手当、出産一時金、児童手当、2010 年に入ってから 2 回に渡って

1回目では児童を対象に、2回目では全国民を対象に支給されている一時給付金、等が語られている。しかし、新婚者一時金、出産一時金、児童手当といった福祉金が2010年度から止められていることを考えるとこれら世帯の収入額が一段と減っていることが明らかである。

ホローの支援

では、これらの世帯には、住民とより身近な関係にあると思われる地域の行政（ホロー役所）からどういう具体的な支援が施されてきているのだろうか。まず、各世帯の状況をよく知っているヘセグ長は、子どもたちが教育を受けるように個別に働きかけ、入学に必要な推薦書、証明証の発行などの便宜を図る。

ヘセグ長：（娘さんはこの間教えてあげた）コース（教室）に行きましたか？
毎日、1500 トグリグの交通費、昼ごはん、そして卒業証明書も与える、そういうコースがあって、是非行くように言ったけど、まだ行ってないんですね。
娘：どこに行けばよいのか、分からなくて。

ヘセグ長：まずはホローへ行くんですよ。願書を書いて、そこにホローの推薦を受けて、持っていくんですよ。こうして私に怒られることを自分たちでやっているからね（笑）。 （一省略）

※：それで（そのコースには）、明日行っても大丈夫なんですか？

ヘセグ長：そうですね。人数が揃ってしまうかも知れませんが。とにかく、明日の朝、一番早く行って、願書にホローの推薦を受けて、持ってってくださいね。

娘：何に推薦受けるということですか？

ヘセグ長：願書ですよ。願書。

A：今晚、〇〇お姉さん（ヘセグ長）に頼んで、願書を書いてもらったら？

ヘセグ長：いいですよ、書いてあげますから（番号27）。

このように、まずは推薦書、証明書の発行など一般的な行政サービスがあげられている。これとともに重要なのが、住民に対する次のような物的および精神的支援である。

※：…ここで暮らしている際に一番頼りにになっているものは何でしょうか？

Sさん：子どもたち、兄弟、親戚、少ないけどいます。また、行政も応援してくれています。燃料（石炭や薪）をもらったことがあります。そういうような支援はあります（番号22）。

※：なるほど。ホローからはどれくらい支援してくれていますか？

母：ええっ、結構支援してくれています。できるだけ助けてやろうとしてくれていると思います。勿論、毎回は石炭購入代の援助などの対象にしてくれたりはしないけどな。

※：できるだけという具体的にどういう助けをしてくれているということですか？

母：身近なものをくれたり、ホローで主催される会談などに呼んでくれたり、精神的な助けをしてくれています。一部の人はガンダン寺へ連れて行って御経を唱えてもらうことに参加させてくれたり、など、小さめの物事に参加させてくれています。そんなことに参加していると嬉しく感じます。お坊さんに富を呼ぶ御経を読んでもらうと本当に助かっているような、効果があるような気がします（番号 33）。

また、この項の第 1 事例も含めて、CLC や他の教育機関との協力の下で開かれている成人教育の事業がある。

※：そうですか。ホローでは、時々、成人の教育が行われるということでしたが。身近な物つくりを教えたりなど。

母：あっ、そうでしたね。それには私、仕事があるからあまり行くことができないのです。時々、呼びかけしてくれるのですが。靴づくりとか・・

※：昨年、我々が来ていた時に一つのそういう教室が開かれるとって人々が参加したいと登録させていたような憶えがあります。

母：そう、そう。無職の子どもがいたら参加させてくださいなどと言ってくるのです。しかし、私たちは自営で物売りをしたりしているから行けないのです。日時などを教えて、きてくださいと言ってくれたりはしているけどね（番号 27）。

3 NGO の支援

こうしたホロー行政の援助と併行して、NGO（代表的なのはワールドビジョン）の支援が住民に知られている。ここでも、困窮した住民たちにとって物資的な援助がもっとも重要視されている。

※：ここでこうして暮らしていると生活に一番よく頼りになってくれるものは何ですか？

T さん：ここで、ですか？ここでは O さん（ヘセグ長）など長年近所で暮らしている人がいます。O さんは昨年の場合だと、ワールドビジョンの石炭、お

肉、などの援助につないでくれて、非常に助かりました。この人たちが私の生活を助けてくれています。

ヘセグ長：この人は、どうすればそういう物が手に入れられるか方法を知らないのです。ある時は、私、そしてワールドビジョンなど（援助が）、どこに何があるか、探し回っています。今年の冬は石炭と食品の援助をとってあげました。

T さん：大変助かりましたよ。その石炭は最近まで使っていました（番号 27）。

これとともに、NGO の支援はノンフォーマル教育の事業を通した支援に転じつつあることが次の内容で確認できる。

ヘセグ長：ワールドビジョンは直接援助品を渡す事業はほとんどやめて、教育、講座などをたくさん開くようになったので物的援助は少なくなりました。それでも風が広がったお陰で走り回って見つけて、2 世帯を推薦しましたが、この家にだけ援助が与えられました。むこうの都合がそうだったのでしよう。一応、もらえたのでそれをうれしく思っていけば。

T さん：はい。末っ子の娘にも靴、上着をくれた。そういう風に、すごく助かりました。

母：ワールドビジョンが良さそうでしたね。

※：この近くに「トルゴイト」という NGO がワールドビジョンから資金を調達して、活動しているんですね。

母：はい。

※：そのちょうどどの面がお母さんのお気に入ったのでしょうか？

母：子どもたちを小さい時から教えて（学校準備教室）、いいなと思いました。

※：教育ということですか？

母：そうです。そして住民への支援なども良さそうでしたので対象になりたいなと考えていましたが、子どもたちがもう大きいからといってその援助の対象にはなりたくても参加させてくれないんです。聞きに行きましたら、「子どもたち何歳ですか？…もう大きいじゃん」と全然（番号 27）。

親族からの支援と違って、社会保障制度や NGO からの支援には条件が設けられているため、その対象になることはただ収入が少ない、貧困であるだけではなかなか難しいということである。

これまでみてきたように、外部支援の実態を聞きした際に、日々の暮らしを支えている物的支援に関する内容の回答がもっとも多かったが、

精神的、教育的な支援、ここで少しだけ触れたが知人（友人や隣人）同士の支え合いの機能も存在している。また、ヘセグ長（ホロー内の区分地域を担当する役員）は地域の住民の中から選ばれており、地域の住民たちと隣人として、友人として、支援者、そしてホローの役員としての様々な付き合いの形態を持って接し、住民と住民、住民と役所の間の交流の接点ともいえる機能を果たしていることは注目すべき点であるように思われる。

小括

この地区の居住者は、体制転換後の社会変動を契機としてウランバートル市のこのゲル集落に移動してきた人びとである。地方からの移住者のみでなく、ウランバートル市出身の移住者にとっても、この新しい地区で新しい仕事と機会が開かれることを夢見での移動であった。

この定着の過程では親族・友人関係と地域行政であるホローの支援が大きい役割を果たしたが、安定した仕事を見つけることは至難の業であると言わざるを得ない。様々な不安定な職を移動しながら適応しようとしてきたが、今の経済状況から見る限りそれは貧困な状況のなかでの、成行き任せの試行錯誤でしかなかった、と言って良いであろう。この対応の形態の一つが世帯形成の特殊性であり、ハシャー内に複数の親族世帯をふくみながら共同的な暮らしをしてきたのではないか。

加えて、インフラ整備などが不十分であるゲル地区に地方から流入してきた人びとは、同時に、住民登録、医療保険、教育などの面からみても、社会的諸権利へのアクセスからも排除されてきた人びとであった。

このような成行き任せの生活から脱しようとする時、ヘセグ長を含み、コミュニティ・ソーシャルワーカーなどによる社会福祉的援助は重要な実践ではあるが、同時に、この地域で実践されるノンフォーマル教育の形態である CLC における教育的支援が重要な意味を持つことであろう。調査の対象世帯では、CLC のノンフォーマル教育が学齢期児童を補助教育に参加させル面で着実な実践をしていることが確認されたが、一方では、就学のチャンスを逃した成人に対する義務教育補助の面では課題が残っていることが明らかになった。こうして取り残された人々に学習へのアクセスを提供していくには、彼らの生活面を配

慮したさらなる精錬された実践の展開が必要であるといえよう。

【註・文献】

¹ ヘセグとは部分、セクションという意味の言葉。ホローを構成する部分、町。ソングノハイルハン区の HP (<http://shd.mn>) によるとアパート地区のヘセグは約 200 世帯、ゲル地区のヘセグは 250～300 世帯、人口の多いホローでは 400 世帯までのぼる場合もあるとなっている（参照日：2019.3.17）

² ウランバートル市統計局（www.statist.ub.gov.mn，参照日：2009.5.10）

³ ソングノハイルハン区統計部局 2014：4

⁴ ソングノハイルハン区統計部局 2014：31

⁵ ウランバートル市統計局（<http://www.ubstat.mn/>，参照日：2019.3.17）

⁶ ダグワドルジ アディアニャム、高橋満 ほか（2010.5：285）、高橋満の分析から引用

⁷ この調査では、聞き取り調査の対象には、ハシャー内にある複数の世帯の一つの世帯だけとしたが、ハシャー内に複数の世帯がある場合があり、これらは親族や知人の場合が多いので、これらの同一ハシャーの複数の世帯についても、基本的な属性である家族構成、就業、学業状況等について調査している（高橋満ほか 2017：248）

⁸ 高橋満ほか，2010.5：286-289

⁹ 2009 年 6 月時点での日本円とモンゴル・トグリグの為替レートは 1 円 14.88 トグリグ。したがって、40 万トグリグは日本円では約 2 万 7 千円、1 万トグリグは約 672 円である（日本銀行 <https://www.boj.or.jp>、モンゴル国率統計局データベース <https://www.1212.mn> の情報を利用した。参照日 2019.3.27）

¹⁰ モンゴル国立統計局『モンゴル統計年鑑 2009』ウランバートル市、2010 年、p 297

¹¹ モンゴル国立統計局は毎年、最低生活水準のラインを設定して、それ以下の人口および世帯数を公表している（長沢ほか 2007：21）。

¹² 2009 年ウランバートル市の貧困基準（モンゴル国国家統計局長 01/35 号命令、2009.3.25 による）。また、2008.1.1～2011.4.4 間の最低賃金額は 108,000Tg（政府命令 350 号 2007.12.26 による）

¹³ モンゴル国統計局、統計情報総合データベース <http://www.1212.mn>（参照日 2019.3.1）

¹⁴ 収入に関係なくすべての子どもに支払われた。子ども一人当たり、3 ヶ月ごとに 25,000Tg、1 ヶ月ごとに 3000Tg→月額約 11,300Tg となっている

¹⁵ モンゴルでは「医療保険法」により、16 歳までの児童（学校の生徒である場合 18 歳まで）、専門学校、カレッジ、大学の正規課程の学生、定年者、子育て中の母（父）は子どもが 2 歳（双子の場合 3 歳）になるまで、兵役中の人、その他にも社会福祉法の第 12 条に指定される人々（障害者、高齢者、扶養者を失った 18 歳までの児童等々）の医療保険料は政府が負担することとなっている

¹⁶ 『モンゴル国内人口移動の傾向と結果』（調査報告）、ウランバートル市、

2009:117

¹⁷ 『保健分野開発プロジェクトフェーズ3 家庭診療所の法的ステータスの分析』プロジェクトの法律担当チーム作成、2009:4-6 (“Эрүүл мэндийн салбарын хөгжил хөтөлбөр-3” төсөл “Өрхийн эмнэлгийн эрх зүйн статусын хуулийн анализ” Төслийн хуулийн баг, 2009)

¹⁸ インド国民と政府からの援助として、2008年6月に米と砂糖を国の各地へ届けている (<http://news.gogo.mn/r/29803>, 2008.6.10の記事による)

¹⁹ 高橋満ほか 2010.5

²⁰ 同上

第 5 章 CLC センター長の職業経歴と力量形成

はじめに

本章の課

ここまでは、モンゴルにおける学校外教育の代表的な存在であるノンフォーマル教育の政策と確立した制度についてとらえ、CLC におけるノンフォーマル教育の実践の内容と意義を、ウランバートル市内及び地方部の CLC の事例を通して検討し、実践の対象者である学習者の生活の実態について地域調査を基に分析した。

本章では CLC の教育活動を担う教育者（教職員）に焦点をあてて、彼らの職業経歴と専門性について検討したい。具体的には、ウランバートル市内における CLC のセンター長らが現在の職に就職するまでどのような職業経歴をたどってきたか、その中で彼らが取得してきた力量が何であったのか、さらに、CLC で働くようになってから求められた力量が何であったかを検証し、その力量が形成される仕組みとプロセスを明らかにすることが本章の課題である。

研究の対象と方法

モンゴルでは、1997-2001 年にユネスコが実施した「Learning For Life」プロジェクトの一環で CLC の設立が始められ、プロジェクトが終わった後、国策（ノンフォーマル教育ナショナルプログラム：1997-2004 が中心）によってその運営が推進されたことについて第 2 章で述べてきた。

また、2008 年 8 月の時点で、国全体で 375 館の CLC があり、21 県の 331 ソムと県庁所在地、ウランバートル市の各区に 1 館ずつ CLC が設置されていることについて第 3 章で触れた。これらに、458 人のノンフォーマル教育の教職員が配置されているうち、130 人が 10 ヶ所にある独立型¹で、比較的広い範囲の活動をしている CLC で働いている²。

これらの独立型 CLC の 7 館がウランバートル市内にあるうち、6 か所のセンター長 6 人（表 5-1）を対象に、2009 年の 2 月と 6 月の 2 回にわたり、半構造的ヒアリングを実施した。内容としては、以下の大きな項目に沿って聞いている。

- ① 学校から就職まで：出身学校（大学）と専攻、初職を選択した基準など
- ② CLC 配属となるまでの転職歴と職業の内容。それぞれの職場で求め

られた専門性が何であったか、どう対応して力量を形成してきたか

③ CLC に配属となってからどのようにその転任を感じたのか。仕事の内容。働きはじめてからの変化。

④ CLC 職員の成長とは。CLC で働く中で大事なことと注意していること。

⑤ 仕事の中での研修機会等について。CLC の職員としての力量を高める上で大事な役割を果たすもの。

表 5-1 対象者の基本属性

対象者	性別	年齢	卒業大学と卒業年	CLC 入職年	センター長になった年
A さん	女性	40 代後半	モンゴル国立大学、1984	1998	1998
B さん	男性	50 代前半	師範学校 1974、師範大学 1986	1998	1998
C さん	女性	40 代後半	師範大学、1982	1998	1998
D さん	女性	40 代後半	師範大学、1986	2001	2001
E さん	女性	40 代後半	師範大学、1986	1998	2008
F さん	男性	35 歳	文系私立大学、1999	2000	2000

A～D さんの 4 人は初代のセンター長で、E さんと F さんはそれぞれ何人かのセンター長が入れ替わった後に CLC のセンター長に入職している。特に、E さんは他に主職がありながら、CLC で非常勤教師として 10 年も働いてからその CLC のセンター長に赴任されている。つけ加えておけば、6 人のセンター長のうち、3 人（B さん、E さん、D さん）がセンター長でありながら学習者に対して特定の科目を教えている、あるいは教えていた経験をもっている。

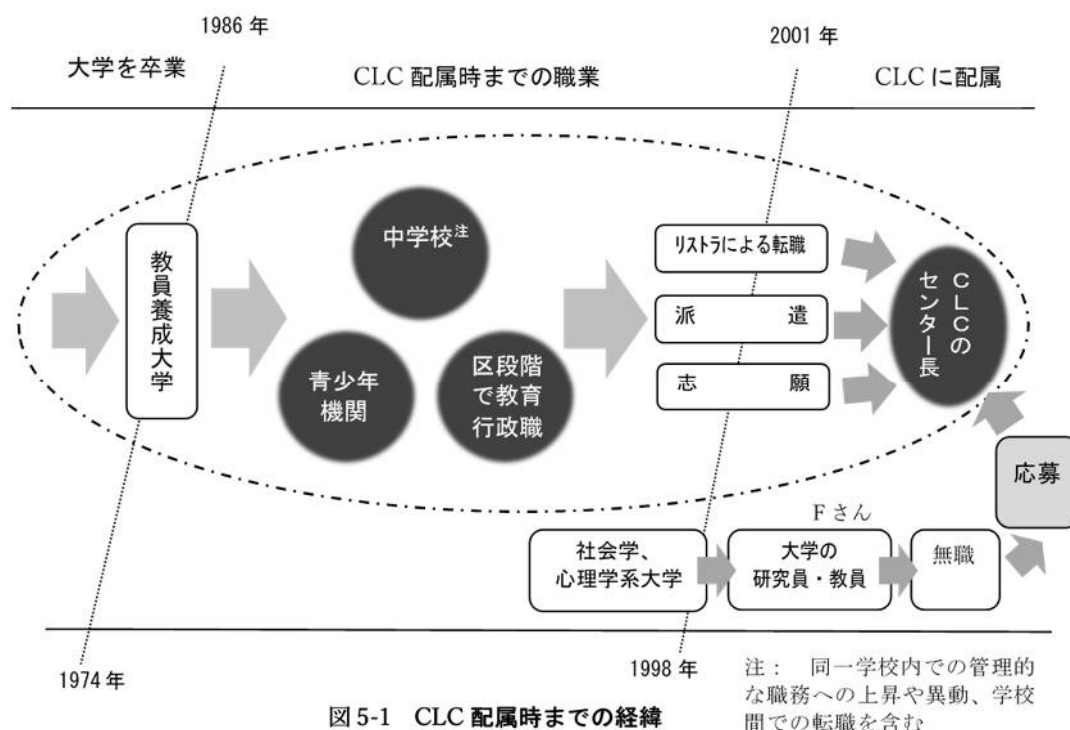
それぞれ 1 時間ほどの聴き取りをテープにとり、それを逐語的に文章に起こし、MAXQDA ソフトを使って「概念」を立ち上げ、分析をしている。

第1節 CLC入職までの職業経歴

まず、どのようなライフコースを辿りながら CLC にかかわるようになったのか。センター長 6 人が CLC に配属となるまでの職歴を把握し、それぞれの職種をこなす上で、彼（彼女）らに求められた専門性が何であって、その必要に応じてどのような能力を獲得してきたのかを明らかにしたい。

図 5-1 は CLC に配属されるまでの経緯を示している。大きな楕円型の中は社会体制転換前に（1974～1986 年の間）大学を卒業し、初職について、安定して継続的に働いてきた 5 人に当てはまるものであり、この楕円型の枠に入らない一人がいるのは社会変動後に大学への入学と卒業、

それから無職の体験をもつFさんである。したがって、大きな楕円型に当てはまっている5人とそれに入らない1人といった二つの主な流れがあるとし、それぞれの経緯を詳しくみていくことにする。



5-1-1 学校から就職まで一教職選択の背景

Fさんを除くすべてのケース（楕円型の内側）において、教員養成大学（学科）を卒業し、中学校と青少年機関から職業経歴がスタートしている。こうして教員養成校を選び、さらに学校と青少年同盟などへ就職する動機とは何であったかについてまず見ておこう。

私はそもそも師範大学を卒業して、児童機関および公務機関で働くことに興味をもっていました（Bさん）。

先生になったことに関しては中学時代から教師になることに興味をもっていました。特に数学が好きでした。ただ高校を卒業した年、モンゴル国立大学と師範大学の数学学科へ進学できる許可人数はうちの学校では2人しかなくて…私には足りませんでした…なので、私は技術大学の水文地質学を専攻とする学部に入ったが1ヶ月くらい経ったところで、私はどうしても教師になりたいからといって、1年間あれこれ手続きをして、モンゴル国立大学

の数学学科に編入できました（Aさん）。

当時は教師と医者が一番と考えられていました。ウランバートルで第〇〇学を卒業した。成績が優れていた所以受験なしで大学に入学できました。数学系の専攻を選ぶと思っていましたので師範大学の物理数学学部に入って、卒し、就職しました（Dさん）。

教師になることをかなり早い時期から決めている。その詳しい動機などは明らかにならなかったが、一つの理由として、Dさんがいう「教職に対する社会一般の肯定的な評価」をあげられる。教師の仕事に対する社会保障（給料等）の充実があつてのことであろう。

これと対照的に、Fさんのケースでは、教員養成系ではない私立大学での学部生活、また無職の空白時間、さらに社会体制転換後の授業料の有料化に伴う退学など、他の5人には見られない経歴を辿っている。

1973年、鉄道病院で生まれて、いまだその町から出ていない、こんなに年をとっているのに（笑）。その町の第20、第51という2つの学校があつて、それらを卒業しました。当時、前者は8年制、後者が10年制、前者で前期中等教育を終了して、高校へ進級するために後者へ転校したということです。そして兵役に行きました。その私が兵役に呼ばれた年度から兵役が1年になっていた、…かえってきってから無職で1、2年くらい経ちました。そして95年に私立大学に入学して、卒業し、続けてモンゴル国立大学の修士課程に進学しました。

Q: 私立大学での専攻は？

A: 社会学・社会心理学です。…国立大学では心理学を専攻する課程に入りました。…それから博士課程にも進級しましたが、授業料を払えなくて、2年後に退学してしまいました（Fさん）。

次に、初職への入職の流れ、それら仕事を選択した基準が何であつたかについても見ていこう。教員養成大学を選んだこと自体が将来の職を決める一つの基準だったといえるが、他の理由があつたのだろうか。

学部4年生の時、国内で数学の教師の需要が高まったので、同年に師範大学、国立大学の数学学科の4年生には1年の通信制を与えて、数学の教師の仕事へ就職させました。そうして、私は自分の出身学校であるA県の10年制中学校へ数学の教師として就職しました…

(中略)

Q : A県の第2中学校に就職したと言う話でしたね。それは派遣されたのですか?あるいはご自身で…

A : 派遣されました。県の教育局へ全員が派遣されて、それから県の教育局が各ソムへ配置するわけです。中ではもう一人と私が県中心地の10年制学校を卒業した2人でしたので住む家などを用意しなくてもよかったため、「この2人を一人は第1学校へ、もう一人は第2学校へ」と配置された。他の9人、我々はうちのクラスから11人が行っていました。他の人はみんなソムへ派遣されていました。当時は派遣でした。希望や意見（の受入れ）などありませんでした（Aさん）。

私はB県のAソムに生まれて、同じ県のBソムの10年生学校を卒業した…当時、卒業者は省から、本人の希望や地方での人材の必要状態、空席等を配慮して、派遣していました。大学を卒業して、C県の商業・資材用意機関の青年同盟委員会へ派遣されて、同盟の仕事を3年しました（Cさん）。

大学卒業後の職場が保障されていた反面、職種の選択肢が大学での専攻にかなり限られていた側面が明らかになる。したがって、大学での専攻で学校や青年同盟等へ入職することはほぼ当然なこととして受け取られていた。上述の内容からもう一つ分かることは、社会主義の時代には、大学卒業者の職場、派遣先の問題を国の政策で調整していたこと、とりわけ、地方への人材派遣が積極的に図られていたということである。すなわち、派遣先の地理的な位置は本人が希望する場所にすることができるとは限らない状況であったということである。

就職先は大学を卒業した専門・専攻によって行政が必要と認識しているところへ派遣されることも大学や大学での専攻を選ぶ以前から認識されていたことだったのだろう。誰もが派遣されていく、そうなることも以前から分かっていた。そうであれば、就職先を選択する基準など存在しなかったのではないか、という疑問が出てくる。だが、就職の経緯に関する語りの中で、次のような事情があったことが明らかになった。

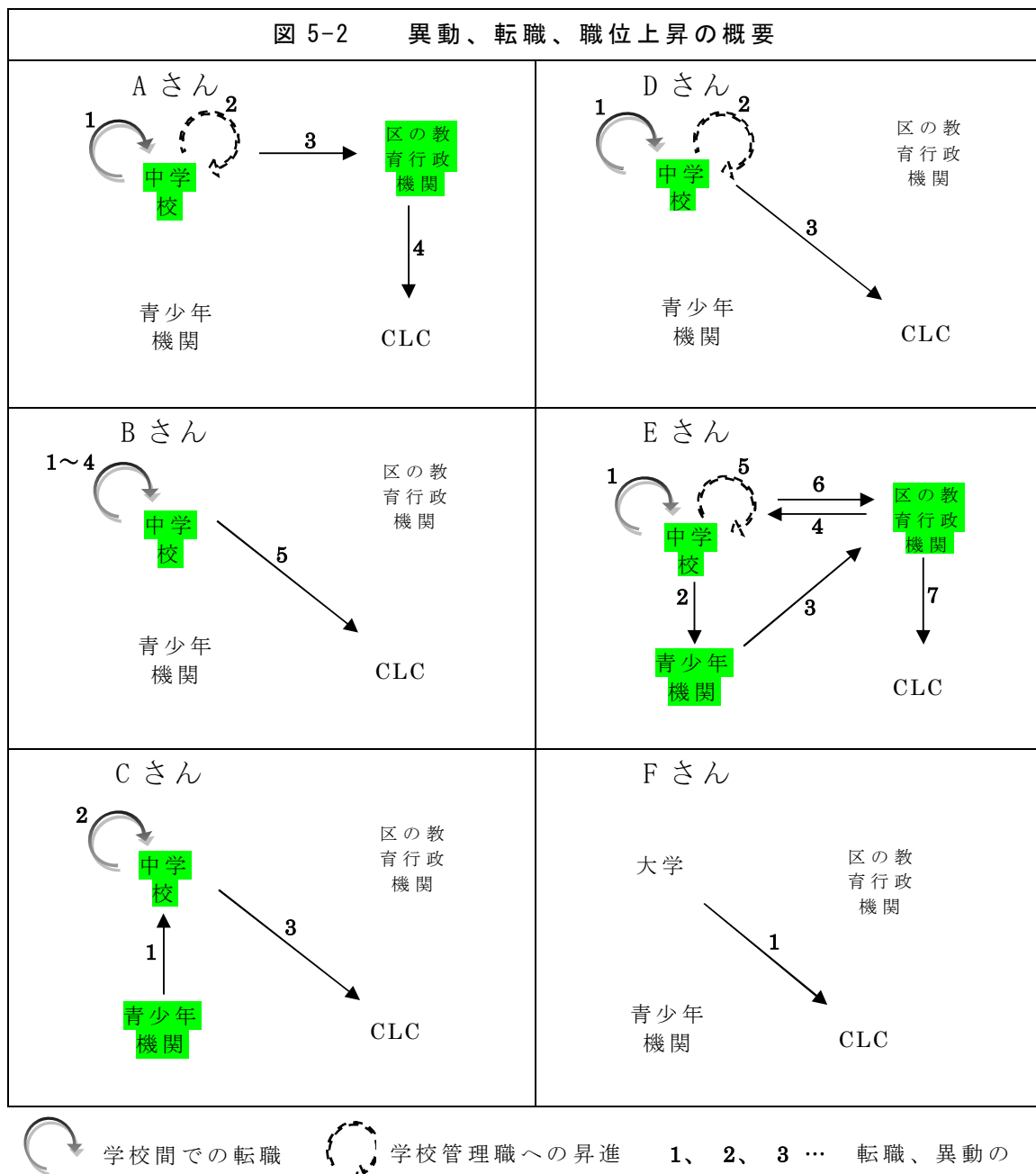
私はB県のAソムに生まれて、同じ県のBソムの10年生学校を卒業した…当時、卒業者は省から、本人の希望や地方での人材の必要状態、空席等を配慮して、派遣していました。大学を卒業して、C県の商業・資材用意機関の青年同盟委員会へ派遣されて、同盟の仕事を3年しました（Cさん）。

上の内容から、卒業者が、意思表示ができること、本人の希望や地方での人材の必要状態、空席等を配慮しての派遣ではあったことが分かった。意思表示だけでもそれなりの基準に基づいて出していたに違いないが、その各々の基準は語りでは明らかにならなかった。一つだけ、Eさんの話で窺われたケースは家庭の事情（結婚したので夫に付いていく）だった。それも一つの基準だったといえる。

卒業すると、私はウランバートル市のA区にインストラクターとして派遣されることになっていました。当時はウランバートル市に残れることは非常にラッキーなことでした。非常に必要があって、優秀な卒業者なら残ることができていました。しかし、夫はX県出身なので、県から次々と県の青年同盟委員会で働かせたいという要請がきていた。私はウランバートルに残ることになっていたし、しかし2人は結婚していたので、なかなか決断が出せなくて、ついに夫に付いていった方がいいという親たちの決断もあって、そして2人はD県へ行きました。そうして86年に師範大学を卒業してD県へ行って、夫は県の青年同盟委員会でインストラクター、私は第一10年制学校でピオネール指導者として働くようになり、我々の仕事と生活がそこで始まりました（Eさん）。

5-1-2 CLC入職までの職業経歴

図 5-1で示しているとおり、CLC配属時までの職業は、中学校、青少年機関、区段階の教育行政機関といった3ヶ所である。これを図5-2で、これら3ヶ所での異動と転職、職位昇進の経緯と順番をより詳しく示した。図の見方を少し説明すると、Aさんの場合には、中学校に就職をして、2度目の異動で管理職に昇進し、その後、区の教育行政機関に入り、4回目の異動でCLCに入職している。



異動、転職：A～Dさんの5人の場合、CLCのセンター長は3番目から7番目の職業である。この5人は全員中学校で働いた時期があり、しかもCさん以外の4人は学校が初職の場合であったという点で共通している。Cさんは初職が青少年機関であったが、2番目の職場は中学校、それからCLCへ入職している。Cさんを含めて、青少年機関を経験した人が2人（Eさん、Cさん）いる。つまり、フォーマル教育とノンフォーマル教育とを越境する異動である。

昇進：学校管理職（教頭、校長）への昇進者は3人（Aさん、Dさん、E

さん)、中でも、教育行政職への昇進者は2人(Aさん、Eさん)いる。つまり、A～Dさんの5人には、職業経歴の概要として次のような3つの経路があったといえる。

- ① 学校への入職がスタート時点で、ある特定の科目を教える教師。教職を一貫して続けてきた人。中でも、教頭などの管理職、さらに教育行政の仕事へと地位が上昇していく人が少なくない。

…自分の出身学校であるA県の中心地の10年制中学校へ数学の教師として就職しました…そうして教師の仕事は8年間続けました。そして、生活に従ってウランバートルに移住してきて、…第2学校に数学の教師として就職しました、始めは。初めて入る時は、教頭をつとめなさいと言われたが、私は教師の仕事の続けたいと言って、教頭の仕事を手断りました。けれど、その学校で働き始めると色んなところで改善が必要であることが明らかになったのもう一度教頭の職場が薦められた機会に、じゃあ、管理職をして見ましようとなって、教頭になりました。…1年くらい働いてから区役所で教育を担当する新しい職場ができたとなって、そこへ転任させられた。そして区の教育を2年間担当しました(Aさん)。

Q：途中で教師以外の仕事をしていたことありますか？

A：ありません。教師→教育マネージャー(教頭)→CLCのセンター長といった流れでした(Dさん)。

- ② ①と同じく、学校への入職がスタート時点で、ある特定の科目を教える教師ではないが、学校のピオネール指導者、道徳教育担当教員といった教職を続けてきた人がいる。

専門のピオネール指導者として働いていました。20年働いた、ピオネール指導者として。道徳教育担当教員として10年働きました。その間は3つの中学校で働いてきました。後半は10年制の中学校で道徳教育担当教員という仕事を10年やりました。その傍ら、夏季、夏の間はピオネールキャンプの長を10年しました、同時に。兼業ということです。後はこの区のCLCのセンター長をしながらもキャンプの長を兼業していて、昨年辞めています(Bさん)。

- ③ 青少年機関からスタートしたが、学校へ転職し、それから教師の仕事を継続的に務めた人がいる。

大学を卒業して、C県の商業・資材用意機関の青年同盟委員会へ派遣されて、

同盟の仕事を3年しました。その時、夫が卒業して、E市へ派遣されたので夫に付いて、E市へ行きました。E市で教師をしながら、自ら回って、必要な支援、資金を調達して全ての学校の生物学教師の大会を主催していました。普通教育学校を卒業して生物学を専攻とする生徒たちを育成していました。

1997年にE市からウランバートルに移住し、〇〇地区の総合型学校の道德教育担当者として働いていました（Cさん）。

社会主義体制下で安定して教職員の仕事を続けてきたこれらの5人に対して、Fさんの場合は次の通りである。

出身大学（私立）で研究員・教師としてしばらく働いたが人間関係上、性格が悪かったらしく、学長と喧嘩をして退職しました…無職しているうちにあっちこっちへ仕事を探した…その後 2000 年から CLC で働くようになりました…今までこの仕事をしています（Fさん）。

一般的なケースとは言いきれないが、大学を卒業していてもすぐに仕事が見つかる保障などがないといった不況社会の広がりやを反映しているものと見る事が可能である。同時に、教員養成大学の出身でなくても、CLCのセンター長になることができたことを、職業選択肢の広がりの一例とみることも可能である。

5-1-3 CLC入職までの職業の中で獲得してきた力量について

前項で紹介してきた職業経歴の実態から、対象者センター長の職業経歴には、CLCへ入職するまで初職時から安定して働くことができ、地位の上昇や教育機関間の転職にともなう職務内容の変化があるものの、「教職」を一貫して続けてきているといった共通性があることが明らかになった。ここでは、こういった共通性のある5人に限って、CLC入職までの職業の中で獲得してきた力量を考察する。

山崎準二³は、「教師のライフコースは、一般に新任期から中堅期を経て、30～40歳代における各種主任や指導主事などの指導的職務期、そして教頭や校長といった管理職務期といった道筋をたどる。そしてその各時期での職場における地位や仕事内容や求められる力量などが異なっている」としている。対象者がCLCに入職するまで、上記のような道筋を辿ってきているとすれば、その各時期における仕事内容と求められる力量とはどのようなものだったのだろう。聞き取りのなかで明らかになった事情は次の通りである。

- ① まず、新任期から中堅期において、教師としてのキャリアで成功するために必要だった能力として、**担当教科の教授力の獲得**があげられている。

出身学校であるA県の中心地の10年制中学校へ数学の教師として就職しました。それは私にとって大分ラッキーなでき事だったと思います。なぜなら、その学校は教授法の面で全国的にも優秀な学校の一つだったからです。なので、そこで多くの優秀な教師たちとチームを組んで働いたことは教師としての道に成功をする、それ以降も人を指導する仕事に成功をすることの大きな土台となりました。勿論、教師としてそこで働く中ではたくさんの困難がありました。1つ目は、私、体が小柄で若かった、そして6年生というのは中学校でも結構大変な学年であって、その学級を担当させられて、クラスの数学の全科目、そしてその年に初めて教えられ始めた〇〇幾何を教えるなど、数々の独特で面白い条件の中でそこで働きました。そこで働く中ではかなりの困難を迎えたけど、数学の優秀な教師であると言われることができました（Aさん）。

- ② それから地位が上昇するにつれて**主体性、指導・組織能力の向上**が求められていったことが確認できる。

もう一度、教頭の職場が薦められた機会に、じゃ、上司をして見ましようとなつて、教頭になりました。なぜなら改革したいことがたくさんありましたので、教師ではできないことを教頭になったら自分のそのアイディアを実施することが可能になるのではと思って、この学校で教頭を務め始めました。1年くらい働いてから区役所で教育を担当する新しい職場ができたとなったのでそこへ転任しました。そして区の教育を2年間担当しました。その期間中は人を指導する能力、そして組織のマネジメントということを大分経験して、国家行政の仕事を学んだと言えます（Aさん）。

働く中で、仕事を主体的に指導・組織し、物事に責任をもって取り組むなどの能力を獲得していきました（Cさん）。

- ③ 子ども、生徒への**気配り、人間関係上の柔軟性**も必要な専門性の一つであったことが語られている。

要するに、人と仕事をする、子どもと接する…子どもたちの心理に届いて仕事をする、こういった教育や知能を一生において通った学

校や研修、こうして行く（働く）中で得ました。教員たちと働くこと…そうです。そして人を人にする、形成する、これが非常に重要なようですが、この面で大分注意を払って仕事をするこういう習慣・技能を身に付けました（Bさん）。

特定の職種を果たす時期において、当該職をこなすのに必要な能力が身について行き、それが、後々の職場に対応する際にも役立っていくといった構造にあったということができる。

上記①～③で述べられている職場における実践の中での力量形成を助ける要因として、**大学で受けた教育**と生まれ育った**家庭の中での生活体験**が取り上げられている。

私は一家の長女です。弟妹は6人います。母親と一緒に弟妹の面倒を見て育てた。彼らが結婚して家を出て行くまで…なので、そこへ行って、「教授力のない先生」と言われませんでした。勿論、多少の忠告を受けることはありました。それでも落ち込むまであれこれ言われることがなかったです。なので、その裏には何か、あるいはたくさんの弟妹を育ててきたことのお陰があったかも知れません。クラスを担当する、組織とのやりとりの面では色々と批判されていたことがありました。泣くシーンもたくさんありました。保護者との関係など途方にくれることがたくさんありました。ちょうどある授業を教える面では比較的、困難と面することが少なかったです。それは、（大学時代の）〇〇先生のお陰だと考えてきました。また、たくさんの弟妹の世話をしていた経験に助けられた面があったかも知れません。その二つが適合して、多くの困難と立ち向かうことができたと思います（Aさん）。

当時の教員研修制度等に関してどれくらいそれに参加ができ、仕事に役立たせていたかについて述べられていないが、働きながら時代に対応する、あるいは実践に役立たせる形で**職場と直接関係しない場での意図的な学習**もしてきたことに一定の意味づけをしている。

働きながら勉強も続けました。英語やパソコンが必需になってきたので英語教室やパソコン教室に通った。また、経営アカデミーの「木曜講座」に通って卒業しました。日本大使館が主催している教員研修留学の試験を受けて、日本の外務省の支援で静岡に教員研修生として1年8ヶ月留学してきました。帰国してすぐの9月にこの仕事に任用されました（Dさん）。

それは私、86年に卒業しました、師範大学は。その前は師範学校を卒業していましたが、74年に。そして働いてから再度入学して、師範大学に。今の経営アカデミー、当時の革命党大学にも2年間青年同盟の学科に通って、卒業しました。また、デンマーク・モンゴルのそのマスター課程に2年学びました。そういうわけです（Bさん）。

ここまでは、CLCへの入職までの対象者は、学校の教員を中心とし、教育分野で一貫として働いてきたが故に、彼らに必要とされてきた専門性は、①それぞれの専攻科目の教授力、②地位の上昇に伴う主体性、指導・組織能力、③子ども、生徒への気配り、人間関係上の柔軟性であったことがわかってきた。また、こうした実践の中で蓄積されていく力量・学びを支える要因として、家庭生活の中で体験してきたこと、大学で受けた教育、働くようになってから意図的に続けてきた学習等があることが明らかになった。

次項では、上述のような教師としての専門性を備えたにも拘わらず、どうしてCLCに配属されるにいたったのかを考察する。

5-1-4 CLCへの入職のきっかけ

図5-1に示しているとおり、対象者がCLCのセンター長として働くようになるきっかけには、より積極的なものから並べると、志願転職、派遣、無職からの応募、そしてリストラによる転職といった4つの形態があった。以下で、その内容を詳しくみていくことにする。

まず、教職に関する知識や経験をかわれての転職をした事例である。

当時、私は学校で道徳担当教員の仕事をしていました。校長が校長側の委員会の会議を開いて、各区でCLCが設置されることについて話しました。その会議の直後に私、校長に相談し、CLCってどういうものなのか、まったく新規なものですかねなどと聞いたところ、校長は「そう、新規な組織です。あなたは力を試して見ないか、もしよければ私から区へあなたの名前を推薦する」といって。…私に関心あることを言うと、区役所へ繋いでくれました（Cさん）。

次に、この領域に関する専門的な知識や経験をかわれてセンター長として配置されたものもいる。

…それから昨年（2008年）の4月に、独立型CLCを改めて構成する区長の決

定が出ましたので、私を、経験あるからこの機関を新たに立ち上げて、と。そもそも私、98年からCLCと関連があったので、また教育局で専門家をしていた頃もCLCの問題を担当していたので、配置されました（Eさん）。

これらがより積極的な理由があってCLCに配置されたものだとすれば、次の対象者たちは必ずしも自ら望んだわけではない。一人は無職のときの応募先の一つとして選択された例であり、もう一人は、リストラを経ての転職である。

…無職しているうちにあっちこっちへ仕事を探した…聞いたところ、貴方も応募できる、履歴書を持って行って、面接を受けることになるだろうと言われました。そして区へ行って、当時、区の教育問題を担当していた方に履歴書を渡して、事情を説明したら、あの人には1週間ほど経ったら連絡をするように言われました…同時に応募したのが年齢的に私より年上の人、しかも女性の方ばかりだったようで、私が男性という面と年齢が比較的若いといった面で気に入ったみたいです（Fさん）。

選ばれたのは政治的な影響を受けての決定でした。なぜなら、私は当時区役所で働いていました。そして（選挙で）区では違う政党が出てきて、私は非政党ですけど、それでも区長が入れ替わって、組織も違う人材で入れ替わることが始まったので今までの職員をリストラし始めました。そうして我々がリストラされました。私、裁判を通して、職場に戻る決定を出してもらっていました。なので、私にこの仕事を与えて、口を塞いだわけですよ（Aさん）。

社会体制が変わる前、教職員の仕事に初めて就いた経緯は皆派遣だったのと違って、CLCへの入職は多様なバリエーションをもち、政治情勢、教育界の動向であるノンフォーマル教育の導入とCLCの新設などの諸条件が映し出されている。

つづく第2節では、CLCに配属されてから求められた専門性とは何だったのか、それはどう形成される構造にあったのかをみていく。

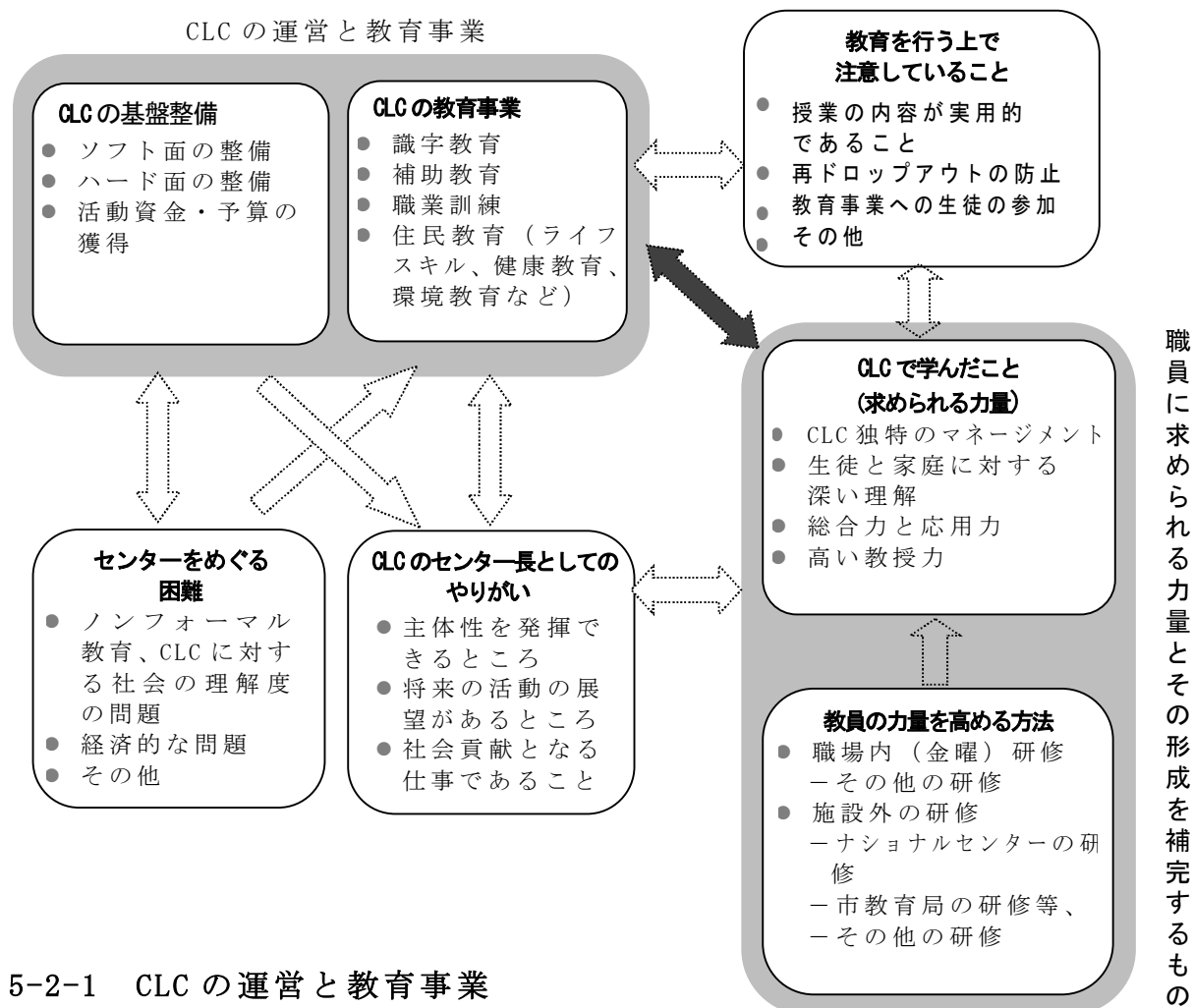
第2節 CLCセンター長の専門性と力量形成

図 5-3 は、聞き取り調査でえられたセンター長としての実践課題と、そのなかで必要とされる力量との関連を示した概念図である。CLCのセンター長に求められる力量はどのようなものであるかを見ていくに

は、当該 CLC の活動について知る必要がある。

以下ではまず、センター長が主体として行う CLC の運営、そして CLC が住民に届けている教育サービスの概要を紹介していく。

図 5-3 CLC の活動と職員の力量形成との関係（概念図）



5-2-1 CLC の運営と教育事業

1 CLC の基盤整備

対象者 6 人のうち、4 人（A～D さん）はウランバートル市の各区において CLC が新設された時からの初代のセンター長である。2 人（F さん、E さん）はそれぞれ 2 年と 10 年が経ったところでセンター長に任用されているが、それでも CLC の基盤整備が整っていない状況で引き受けたことが語られている。

戦後日本の公民館が「青空公民館」といわれたのと同じように、モンゴルの CLC も、施設、予算、教材等、すべてがないなかで出発をしている。あるのはセンター長としての赴任の命令書だけという状態で

あった。したがって、CLC の新設に伴う各種の基盤整備はセンター長として自ら切り開いていくことが必要になった。

その後は私、1998 年 8 月にノンフォーマル教育のセンターを設ける決定が出るとその初代センター長として区から任命されました。こうしてこの分野に入ってきました。ここに入ってくるのに私に与えられたものは A4 用紙に私を任命したに関する決定だけでした。他に何も無かったです。しかも、8 月に赴任してから初めての給料をもらったのは 12 月 25 日でした。その間は一度も給料を手にすることができませんでした。次回は 4 月に一度給料をもらったのです（A さん）。

最初は非常に苦しく感じていました。これら子どもたちはどう教育すればいいのか、教室や教師の問題はどう決めればいいのか、教師の育成などをはじめ、心配することは沢山ありました。事務室もなく、区役所のある職員の部屋に入っていました。区長がそのうちこの学校で部屋を空けてくれました（D さん）。

活動を行うに最低限必要な部屋と資金は与えられていないだけでなく、センター長の給料も途絶えるような状況であった中で、彼らが着手した基盤整備を①ハード面の整備、②ソフト面の整備、③活動資金・予算の獲得といった 3 つの課題としてみていこう。

① ハード面の整備

CLC には、全く独自の予算がなかった。したがって、教室をどう整備するのかということも独自に働きかけを考えねばならない課題であった。

学校の利用されていない、当時はこの部分が洪水で天井が壊れて、裏側の部屋の床が下に沈んでいました。暖房もなく、窓はふさがって、倉庫として使っていた部屋を空けてもらって、最初はちょうどこの部屋を予算金で修理して、2000 年の 1 月 19 日に開校式をしました…モンゴルの子ども人権センターという組織がありますが、その上司に依頼して、初めての 20 机を私にくれました…その時は国会の選挙があったので私、候補者の 4 人にレターを書いて送ったら、うち一人が応援してくれて、初めてのパソコンとプリンターをもらいました。そうしてうちは仕事を手書きではなく、パソコンを使うようになりました。そういうふうに仕事が進んでいきました（A さん）。

公的な事業でありながら、自ら予算や資材を獲得していかなければならないなかでセンター長は戦術を模索する。この面で、NGO など国際的な支援団体の果たした役割も大きい。社会的な資源をどう動員することができるのか、そうした力量が求められた。

②ソフト面の整備

まず、必要なものの一つは、公的機関であるから諸規定の整備である。そしてプログラムを作成することも必要となる。

その間に私が何をしたかという、たくさん調べました。どうやって行う仕事なのか、どうすれば可能なのか、誰に会えば良いのか、どんな仕事が可能なのかについて。たくさん探検して、法律など調べて、課題設定をするなどをしながらセンターの規則とセンターのノンフォーマル教育のサブプログラムと区のノンフォーマル教育のサブプログラムを作成して、関連する機関の承認を得ることができたことで組織が存在する土台を置くことができました。関連する機関のその承認が得られたことによってセンターの証明書を取ることから印鑑を作ってもらうなど（A さん）。

ここに見るように、諸規定の整備からプログラムまで、すべてセンター長の裁量でそれぞれつくられていくことがわかる。つまり、CLC 整備の国の政策があるものの、それを具体化する諸方策はすべて現場の工夫に委ねられていたのである。

③活動資金・予算の獲得

施設、規程、教材だけではなく、運営に必要な予算そのものの裏づけのないかなでの出発でもあった。まずは、予算を何らかの手段で獲得して、それを実績として示すことで、その後に公的な保障がえられることになる。

1 年半で支部の教室を全部開くことができました。これらには予算の資金が全然かかりませんでした。全部、国際機関と協力して、相互に契約を結んだことを基に資金を調達して、教育の物的な環境整備をしました。また、センターには予算がなかったため、給料もそれらの機関から出してもらっていました。こうする中で区役所の上部の人たちを常に招待して、参加してもらっていました。これは 2 つのいい面がありました。1 つ目は、私の活動が人々に紹介される面、2 つ目は区から支援をえる機会が増えてきた

面です。なので、3 年後からはセンターが正規の教師とセンターの自体の予算が得られるようになりました。それまでの3 年間はセンターには予算がなく、私の給料だけが予算からもらって、他の給料は外部から調達していました。3 年後目からは教師たちの給料も自分の給料も予算から調達することが可能になりました（A さん）。

この語りからは、やっと 3 年目からセンター長以外の給与も公的に支給されるようになった状況がわかるであろう。つまり、モンゴルの CLC の草創期にあって、センター長はきわめて大きな役割を果たしてきたことがわかるのである。したがって、こうした資源を動員する力を含めて、センター長の力量がどのようなものであったか、この点を明らかにする必要がある。

2 CLC の教育事業

既述のように、CLC の基盤整備のうち、教育事業は CLC の活動許可等が下りた時点から活動を開始している。そしてその活動の継続、拡大によって次々にハード面の整備や資金面での進行を遂げてきている。

その活動開始時期の教育事業について次の部分でみていこう。まず、識字教室である。

その時の都合によって教室は2 っだけ開いていたがホローを通して対象者の調査をしてみたら400 人あまりの子どもが学校にいけない状態にいたことがわかりました。当時はワールドビジョン、ADRA 等の国際機関が開いている識字教室も3~4 教室あって、CLC の教室が開かれる当時は既に70~80 人の児童がそれらに通っていました。かなりの数の子どもがまだまだ学校外にいる状態がわかったので各学校で政府機関として一つずつノンフォーマル教育の識字学級を開き、そこで教える教師の給料をそれら国際機関に依頼して決めることから仕事が始まりました（D さん）。

この1998 年に開設された識字教室が CLC の教育事業の始まりだった。これは、1997 年に出された「ノンフォーマル教育ナショナルプログラム」によるノンフォーマル教育を進展させる6 つの方針を受けており、そのなかで識字教育が優先的な課題の一つとしても指摘されてきた。ここからわかることは、学校ドロップアウトが多かった当時の状況を踏まえて民間の支援団体がすでに事業を行っていたことが協力を得やすい条件となった。今日、識字教育は、学齢期児童に対して補助

教育の一部として、成人に対しては臨時教室の形で行われている。

第 2 に、CLC が行う教育事業の中で次に代表的で、参加者がもっとも多いのは補助教育である。この事業は教育省⁴が認定した同等性プログラム (Equivalency program) にそって実施されている。

…310人の学習者の年齢は一般として10～28歳。これは混合グループ⁵の教育に参加している人の人数で、一般住民の中で開催している教育事業は30歳代の人たちもいます。同等性プログラムの教育は年中、学校と同じようなサイクルで行っています。最近までその新学期が10月の1日(一般学校は9月1日)から始まっていましたが、我がセンターでは今までの生徒が多いので彼らを1ヶ月も待たせているより、ということで9月5日から授業を始めさせるようになりました。その途中でまた新たに出てきた子ども(学校に行かないでいる)は授業が始まってから合流させていきました(Dさん)。

第 3 に、識字教育と補助教育を中心に扱っていつている CLC が多いが、資金調達の状況によって職業訓練、ライフスキル教育を常時、または随時実施している CLC もある。

ライフスキルの中で職業訓練はしていますが、資格を与えるようなものではなくて、調理教室のようなものになりました。前は散髪士の資格を与えるコースを開いていたが(教室の)スペース的に必要な基準など満たさないということで中止されました。今のところ大きな部屋を二つに区切って、半分を料理教室用に、半分は手工芸教室用に使っています(Dさん)。

この事業については、教育バウチャーとして、4 万トグリクを受けるとともに、学習者に対して食費と交通費が支給されることも魅力となっている。

その次、第 4 に、CLC が手をかけている教育事業として、健康教育や環境教育等で代表される住民教育があげられている。

CLC の常勤の先生は午前中に教室での授業を教えてから午後は市民教育、技術面の仕事をしています…教師らがそれぞれの方針によってグループを組んで、例えば健康教育を担当する 5 人のグループは健康教育を専任して行うようにしています。CLC の教室で教える科目としては皆異なります(小学校の授業を教える人もあれば、中学校レベルの教室で数学を教える教師もいる)けど、市民教育や遠隔教育には力を組んで取組んでいるということです。健康教育以外に環境教育、ライフスキル教育が多いです。英語、パソコン講座

も人気があります。授業料、受講料は一切とっていません（Dさん）。

これら 4 種の教育事業は「ノンフォーマル教育ナショナルプログラム」で決められた 6 方針のうちのものであり、CLC によってそれぞれのウェイトが異なるものの、どの CLC にとっても基本的な活動であるといえる。

3 教育を行う上で注意していること

この面での内容を①授業内容の実用性、②再ドロップアウトの防止、③活動への生徒の参加、といった 3 つの側面にそってみていくと次のような内容がうかがえる。

まず、授業の実用性への配慮である。センターでの学習は、まずもって生活に役立つ内容でなければ魅力が薄いことを示している。学習者のニーズに即したプログラムの提供の視点である。

この活動を行うには単なる教育を与える以外に当事者の子ども、人、住民、センターに入ってきた人々がこの分野を理解して、ここで得られたものを実生活に活用していくことに注意を払っていました。なので、センターの教育は超アカデミックでなく、アカデミックである能力とプラグマティックな能力とが両立させるようなやり方をとっていたことで我がセンターは成功をつかむことができたと私が考えています（Aさん）。

第 2 に、これもセンターの特徴であるが、さまざまな生活背景を、しかも失業や貧困を含めて困難を抱えつつ学ぶ学習者であるゆえに、学習を継続することをどう支援するのが大切な課題となる。学習者に寄り添うという姿勢と読み取ることができよう。

一般学校の教師だった人がこのセンターに就職してくる時に私何より先に注意するのは。第 1 に、ここで教師は生徒に母親みたいに親しくすべきです。第 2 に、人間関係や道徳上のミスをしてはいけないと。子どもが学校をドロップアウトしている裏に教師の言動や道徳上の問題もあるから。きつい言葉で生徒を叱ったり。そういうことあってはならないと最初から注意しておくのです、個人的に。生徒が遅れてきても、お腹が空いてきてもできる限りのことをしてやらなければいけない、これが一番特徴的だよ、ノンフォーマル教育の先生は、と言ってあげるようにしています。学問的なことばかり話したり、大きいな声を出したりしているとこのセンターの生徒らは離れて

いってしまうからです（Dさん）。

第3に、これとも関連するが、生徒・学習者の参加を重視している。この配慮のなかにはセンターへの帰属意識をいかに育むのかということを含んだ対応である。

それらの児童に対する教育を行う際に我々はなるべく彼らに自由に語ってもらう、間違っている。その子どもたちは閉鎖的な状態から開放しようを目指しています。なんらかの行事があっても常に彼らを参加させています。例えば、明日雪かきをするとしたら、休憩の時間に児童達と相談して、役割分担も意見を聞いてから決めているので次の日にその子は言われなくても来ます。秋の運動会があったとしたらそこでは参加する子が種目ごとに参加して、試合に参加しない子は審判にしたり、教師の助手にしたり、何らかの形でその子どもをその行事に参加させているので我が子たちは全体的に開放的に語る能力も発達していきます（Aさん）。

これら3つの他にも、授業や講座の準備、講座等の内容の地域の学習ニーズへ適合性、生徒が将来的に社会の中で生きていくための力の育成、センターの活動への保護者の参加などを重要な要素として、活動を行う上で注意を払っている内容が窺われた。

4 CLC センター長としてのやりがい

① 主体性を発揮できるところ

これは政治的な理由で辞めさせられようとしたセンター長の語りであるが、すべての基礎を自分たちの力で切り開く、そして施設や教師や教材等を整備する。定型化されたカリキュラムや、管理運営を越えた課題を自らの力で乗り越えてきた自信を感じ取ることができよう。

なので、私にこの仕事を与えて、口を塞いだわけです。しかし、かえって私をいいところに行かせてくれました。今はそのことを嬉しく思っています。なぜなら、非常に面白くて、非常に改善のバージョンも色々あり、自分にあるものを他人にも拡大させる機会を与えているからです。非常にいい分野です（Aさん）。

② 将来の活動の展望があるところ

それはセンターの仕事の将来的な展望への評価とも関連する。現状はそれほど楽観できるものでないかもしれない。にもかかわらず、「こ

の分野で働くことがおもしろい」というのは、自分たちの裁量で働くことが可能であること、そして、この仕事の重要性についての確信があるゆえではないだろうか。

今のところは殆んど脆弱な世帯、貧困世帯へ向かっているけど、そのうち我々はここで解放的な形で、すべての年齢の人を学士から博士課程まで学修させることができるようになると信じています（Aさん）。

ノンフォーマル教育が発展し始めていたし、この分野で働くことが面白くて、やることもたくさんあると考えられていた…発足してから10年以上も経っているがまだまだやることがたくさんあります（Cさん）。

③ 社会に貢献できる仕事であること

これは自分たちがこれまでに成し遂げてきた仕事への自信である。普通の学校の校長職を依頼されても、この仕事をつづけて、その成果をさらに大きなものにしたいと願っている。このセンターの仕事への自分なりの評価をこのように表現している。

ノンフォーマル教育で働いている間に普通教育学校の校長を務めて欲しいとの依頼も来たが、この分野で一貫して働き、転職をしませんでした。自分は社会に貢献できる場所で働いていると思います。なぜなら16万人以上の人口があるこの区では全く新規にCLCというものを作り上げて、維持させてきたという意味で、自分の造ったものをふり返ってみると気持ちよく思われるところがあるからです。この仕事をしている最中に、中学校の校長になりませんかという話もきていましたが、断りました。なぜならテーブル1台、椅子1個だっただけでなかったこのCLCを今までに成長させてきましたので、これからもその成果を見てみたいと返事をしました（Cさん）。

5-2-2 CLCの職員の専門性について

1 求められる力量

CLCのセンター長として求められる力量はどのようなものであるかを見ていく上で、インタビューから次の4つの側面が明らかになっている。図2に見たように、①マネージメント力、②生徒とその家庭に対する深い理解、③総合力と応用力、④高い教授力、の4つである。

① マネージメント力

CLCの職員、特にセンター長には、CLCの機関としての基盤がまだ不

安定であること、社会や地域での認知度が不十分であるがゆえに、存続の重要な条件として、CLC **独特のマネジメント力**が求められる。ここでは、まず、行政の理解を得るための説得に働きかける活動力である。

その区長以降の上司らもよく理解してくれました。理解してもらえるようにしました。上司たちと理解し合って、行政機関の支援を得ることができると状態が違ってきます。非常に丁寧に話して、態度良く接して、そうすることで彼らの支援を得ることでこの仕事が次へ進んでいく扉が開かれて、実現するものでした。要するに、活動はたくさん紹介し、報告し、理解してもらっていました。住民会議へも報告を行うし、上司らに会って、すべてのことを話す、ダメだったら正式にレターを出します。また、本人たちに来てもらって、面談を開く、子どもたちを見せる、そうしてこの仕事がずいぶん進んできています（Aさん）。

また、CLC の設立当時から活動の展開を支えてきた行政以外の主要な外部機関つまり国際機関等の協力獲得のための施策も欠かせない。この点で、CLC の事業の目的と意義をどう説得的に示すことができるのが大切な力量となる。つまり、**説得力**が問われるのである。

これらの物はすべて、例えばこの中で唯一予算金で買ったものはこれです。他のものは全部、私、それら機関の援助を受けて、施しました。そしてそれらは全部、子どもたち用に使われています。…私はプロジェクト（案）を作成する時、資金を調達するために書くことを避けて、活動を拡大させることを中心に書いています。意図はいつもそういう風に表しています。その活動に使われるものですから、向こうはそれに資金を当ててくれるのです。そしてその資金の使い道がどうだったかを我々は、かえって、実証的に、写真であれ、なんであれ、条件通りに報告しています。ですから、我々の活動は支援を得ることができています。区からも、国家予算や地方予算もこういう道でより多く調達することができます（Aさん）。

そして、学習者の獲得と活動の効果の向上のために、地域と、地域行政との協同を構築していくための力が求められる。**コーディネート力**である。

…ホロー長やホローのソーシャルワーカーたちを招いて、会議、会談をして

協力を得たいことを依頼したり、地域のニーズを聞き取りしたりしています…ホローのソーシャルワーカーたちと其々の地区にいる学校ドロップアウト児童の数とそのうち CLC の教育に参加するようになった児童、まだ参加していない児童の人数などを、毎月、互いに確認しあうようになりました。また、生徒が休んで、来ない場合、電話して、昨日も、今日もきていないなどと伝えるとホローのソーシャルワーカーがその子の家と連絡を取って聞いたり…生徒が途中から来なくなったり、居なくなることが解消されてきました（Eさん）。

もう一つのマネジメント力の側面として**人材育成の能力**がセンター長に必要な資質である。特に、人材の選択と持続的な育成が重要なポイントである。

私の場合は、最初の頃は教職員の選択に間違っていたところがありました。つまり、採用した職員は次の仕事が決まるまで働いてから去っていくことが多かったです。また、以前、ここで働いていた教師の中で生徒のことを恥ずかしく思う人がいたことは私の指導の欠点だったと思います。今では、職員を採用する際に、その人がここで働くことに対してどれだけ満足感を持っているのかを知りたいとするようになりました。そうして採用した人には安定して働き、長期に渡って、専門性を高めながら働いてもらいたいと望んでいます（Cさん）。

次の語りで見ると、適切な選択による採用とそれら教員の養成による人材の質的な改善が CLC の認知度の改善にも繋がり、それがさらに学習者層の増加をもたらすものであると考えられている。働く教員の意欲を重視して採用をするとともに、質の高い授業を通して評価を高めることが意図されている。

ここには就職したいという人がたくさん来るけど、どれか学校に就職したかったが空席がなければ一時ここで働いてから空き席ができるとそこへ転職しようとした気持ちの人がたくさん来るのです…そういう人は採用しないようにしています。それに、もっとも重要なのはこの評判を上昇させる必要がある、ということもあります。ここには誰か定年になった、或いは仕事が見つからなかった人が来て働ける機関ではないということを見せてあげたいからです（Eさん）。

このような質の改善から認知度を高めていくという考えもあれば、量

的な拡大を通して CLC を人々に知ってもらう対策もとられている。

今後、私、住民を引っ張る仕事をどういうふうを開始させよう考えているかというと、最初には成人の識字学級を 2 つ開くつもりです。3 月 1 日から。今は募集を開始させています。一度で 3 時間、週に 2 回集めて、こうして 2 ヶ月進めると 45 日間の学級になるわけです。教師の給料は予算から出す…成人の学習者を通じて、これ（センターの利用者）が次第に増加することを期待しています（A さん）。

上述の内容から見えることは、外部へのマネジメントの面では、行政と他の支援機関、地域行政といった 3 者はもっとも主要な交流相手であり、前者の 2 つは CLC の物的基盤を強化することを助ける相手であるのに対し、地域行政は学習者のニーズを把握し、センターにつながる役割を果たしており、地域での認知度の改善を助ける相手であるという点で良いということであろう。これに対して、内部のマネジメントに関しては、サービスの質的改善・維持と量的な拡大に直接繋がる要因になるということができる。

②「生徒とその家庭に対する深い理解」

第 2 の要素は、**学習者への理解**である。なぜ、そういう能力が求められ、身につける必要があるのだろうか。次の 2 つの内容から見ていこう。

…特に、この学校をドロップアウトした子どもたちは精神的に非常に敏感で、生活も貧乏です。そんな子どもと非常に正常に接すること、その面での教員の能力が（強調して言った）必要になるので。叱ったり、大きな声を出したりしてはいけない…叱るべき時は、要求する時は要求して、優しくする時は優しくして、その教育する技能や経験、それは非常に重要なようです、教師たちに（B さん）。

なので、それらの子どもとどう接するべきか、ですね。我々はそれらの学校みたいに子どもを戻さない、身分証がなくてもその子どもはすぐに受け入れて、授業に参加させて、その流れの中で保護者に対して、わが子の身分証など持ってきてくださいと要求するようにしています。なので、あらゆる問題に冷静に対応して、その後ろにある原因をなるべく理解してあげたいといったそういう能力も身につけてきます。さらに、子どもたちに対してだけ活動を行っても成果を上げられない、彼らの背景にある家庭環境や親たちに対し

でも働きかけをする必要があることに気づくようになりました。なので、こういった面での能力を手にしてきているというか、こういう状態になってきました（Eさん）。

学習者が普通の学校の生徒と違う生活環境、人生経験をもつといった特徴があるため、その特徴をつかんだ上で仕事をするのが CLC の教職員に不可欠な専門性として求められているのである。またこういった理解力は生徒だけではなく、生徒を取り巻く状況を総合的にみる力の生成に繋がっていくといった面が見える。次のところで詳しくみていこう。

③ 総合力と応用力

生徒の抱えている事情を深く理解してあげるといった心遣いはものを総合的にみる力を促す側面があると考えられていることは次の語りの中でも確認することができる。

環境と子どもを読み取って、理解して、そして子どもそれぞれの特徴に合わせて接することができる、それが必要だと思います（Eさん）。

また、総合する力は、教授の場面においても大事であり、効果を生み出すものであると期待されている。

最初、区からこの仕事を任された時は私に、たくさんの能力が不足していたと思います。今では…例えば、たくさんのことを総合的に見ることができるようになりました。それを今度、分解して、自分に必要な形で変換させることができるようになりました。一番重要なのは。我々は一つの内容を（生徒に）獲得させる際に他のたくさんの内容も同時に見ていっています。後の成長に繋がるから（Aさん）。

この総合する力を基に、応用力が身につく。この二つの力量を相互に結びつけてもつことが CLC の教師に必要な専門性の一つであると考えられているのである。

④ 高い教授力

CLC の教員は、様々な年齢と教育レベルの学習者に対応しながら、定められた基準まで彼らに教育を獲得させなければならない。

どうしてもここは普通の学校と違うからね。混合グループ（複合クラス）は 1 クラスに 15 人の生徒がいたとしても、年齢も、教育のレベルも様々なので。

よって、彼らと接して仕事をする能力を身につけることが大事のように思われます（Bさん）。

新人だったら、混合グループに対して授業を教えるだけで精一杯です…クラスの生徒をそれぞれ4～5つのグループにレベル分けして教えることが多いからです（Dさん）。

しかし、これだけではない。複数の科目や内容を扱うことができるようになることが同時に求められている。

私はなるべく教員を採用する際に、2つの専門をもつ教員を採用するようにしています。国語・初等教育の先生、数学・初等教育の先生…そうするとその人は二つの専門あるから中等教育レベルのクラスに国語も、初等教育レベルのクラスにも授業を教えていきます。さらに高学年の学級にも国語を教える必要があると私には他の教師を探さなくて済みます。予算も節約できます（Bさん）。

うちでは初等教育に対して数学の先生、国語の先生、体育の先生たち、つまり中等教育の先生たちに小学生に授業を教えてもらって、彼らは初等教育の先生としても働けるように同時に育成しています…そうすることで彼らを（本来の）交互の先生、数学の先生、体育の先生でいる能力を向上させるにも同時に影響していくのです。そういう授業を行う場合は、勿論、それぞれの分野の先生の協力を得て一緒に準備します（Aさん）。

ここでいう教授力も含めて、CLCの教職員に求められる専門性はセンターの運営と教育事業を通じて規定されることになっている（図5-3）。また、その形成も教育実践を通じて、主に図られてきていることを各々の語りの中で確認することができる。

2 教員の力量を高める方法

以下では、これらの専門的な力量がどのように育成されているのかを考察したい。一般に、専門職の力量は労働のなかでインフォーマルな関係の中で獲得されるが、ここではノンフォーマルな形である研修に限定して語りを整理してみたい。

職場内研修・金曜研修：これには、CLCそれぞれで均等ではないが、担当科目の交代や公開授業による教授力の育成、職種交代による総合

力、応用力の育成、調査報告書・エッセー等の作成による執筆力、など多彩な教員の能力向上の対策がとられていることが明らかになったが、もっとも代表的なのは「金曜研修」と呼ばれているセンター内部の研修であった。その研修の形態と内容について次の例でみておこう。

毎週の金曜日は自習の日です。この日は教師たちが一緒にいて、プログラム・計画などを作成したり、教育に活用できる創造的な方法を互いに学び合ったりします（Cさん）。

毎週の金曜日に教員が集まって、現状を語り合って、指導や技術面での課題を取り上げて検討する会を開いています（Dさん）。

今日は九九をどうやって子どもに早く覚えてもらえるかについて、全員が15分のものを用意してきて下さいと宿題を与えていました。来週の金曜日まで。例の、教授法の仕事のために。そして次週の金曜日に15分の発表をしてもらって、お互いに相談して、どこがよかったのか。今度7分にして用意して下さいとします。時間を半分まで削ります。今度もまた3分まで時間を短縮させます。言い換えれば、発言の能力を整備していました（Aさん）。

ワークショップ、ケース研究など内容は多彩であり、また表現力の養成など内容的にも多彩だが、形態には協同学習の方式がとられているといった共通点がある。

施設外の研修：職場において直接行われませんが、大学等でのCLC教員の養成がまだ実現されていない現在では専門性の育成に欠かさない研修である。他のCLCとの交流会、見学、海外への出張見学、市教育局の研修、ナショナルセンター⁶の研修等があげられている。

中でもどのCLCの教職員にとっても参加の機会が開かれているのは市教育局の研修とナショナルセンターの研修で、特に後者の方にはCLCの教職員が望んで参加しているということが明らかになった。以下ではその内容を見ておこう。

- ・校長の研修というのがあります。ウランバートル市の学校の校長を対象に開かれるセミナーで、それに参加しています。
- ・それは、主催者はどこですか？
- ・市の教育局です。教頭のセミナーというのもあります。他に、教員のそれぞれの専攻で研修・セミナー等があります。それらにもうちの教師たちが出席

しています。

- ・それも市教育局が主催者ですか？
- ・そうです。年間のセミナー等の予定表を掲示しているのです。国語の先生の研修は学校の休みの間、あそこに開かれる、数学の先生は、どことどこへ行くと。
- ・そうですか。それらにも出られているということですか？
- ・そうです。出ています（Bさん）。

市の教育局が主催するセミナーは参加の機会が開かれているが、科目や職位の制限があるため、その分参加にも制限がかけられているということになる。また学校の教員を前提に実施されているため、CLCの教師に十分活用できるような効果を見せているとは言い難い。それに対してナショナルセンターの研修の内容と評判を見てみよう。

CLCの教師や技術主任の知識・能力向上に役立たせるため、ナショナルセンターから研修を開いてくれます。それら研修等はCLCの活動と厳密な関係があるため、効果がでるのです（Cさん）。

教師らは、ナショナルセンターが主催する講座があるでしょう。無料で、旅費などもそこからプロジェクトなどから出してくれて、参加させてくれています…結果が出やすい、我々の事情に適しています。教育省で行われる研修などよりナショナルセンターが開いた講座の方が優れていると教師らが言っています。なぜなら…どういう状況の中でどんな子どもたちと関わっているのかを詳しく知っているので、より実践に近い内容で開いてくれているし、使われている手引きや資料も我々が実際に使っているのと同じような資料を出してくれるからです（Eさん）。

このように、CLCの職員たちが評価する研修は、一般的な知識や技術に関する講義ではなくて、自分たちの職務の課題に即したより実践的な内容を求めていることがわかる。この点で、職場内研修とともに、ナショナルセンターの果たしている役割は大きい。それは、一つには、旅費を含めた研修の条件であり、もう一つは、実践の課題に即した内容により構成された研修である、ということであろう。

小括

90年代に入ってから大学に入学し、卒業した1ケース（Fさん）を除く

全てのケースでは、社会主義時代に生まれ育ち、教員養成大学を卒業し、地方へ、学校（1ケースのみが一時青年同盟機関で働いてから学校へ）配置されている。そして教師としての経験を積み、学校の管理職、教育行政の仕事などを経ていく中で彼（彼女）らは一般に、教師に必要とされる教授法はもちろんのこと、人間関係上の柔軟性、仕事に対する主体性と責任性、生徒へ気配り等を学んでいったことが明らかになっている。

このように、それぞれ一定の力量が形成された経験者たちだが、CLCの職員というかつて誰もが経験していない職を果たすことになり、仕事に関する情報や知識がほぼ持たないまま、CLCのセンター長といった職へ転入している。ここで自らCLCの事業を開拓していかざるを得ない状況に直面し、その課題を解決していくなかで自分や周りの職員に多様な能力を必然的に開発していくことになる。これは彼（彼女）らの力量獲得のプロセスであるといえるであろう。この過程のなかでセンター長たちは、困難を抱えながらもCLCでの仕事にやりがいを感じている。

CLCでの、初めての教育活動はほとんど識字教室だった。現時点では識字教育も含む補助教育にもっとも力が入れている。なぜなら今はその予算のみが連続して配給されている。CLC存続の大事な柱になっていると言ってもよい。よって主要な学習者は補助教育の生徒たちである。生徒たちは年齢的に様々だが、学齢期児童が最も多い。レベル的には初等教育の生徒が多い。なので、センター長がCLC教員にとってこれら生徒の家庭事情も含めて、彼らを深く理解し、個別に対応していくような教授力のことを「もっとも大事な専門性」とみなしている。つまり、「CLCの職員にとってもっとも代表的な専門性として、多様な生活の事情をかかえ、学校をドロップアウトする経験をしたため、年齢や教育のレベルが違う生徒からなる学習者に、十分な理解と気配りをもって接し、教授法も彼らのために磨きあげていかなければならないこと」が指摘されている。

一方、今後も活動の質的な改善と量的な拡大を実現していくには、職員の力量のさらなる向上が図られる必要がある事実が明らかになった。

大学等での専門職の養成が始められていない状態の中で、CLC職員にとって力量形成の支柱はCLCの運営と教育実践自体であり、それを補完するものとして各種の研修があるといった力量形成の仕組みにあることが判明した。これら研修は実際の課題に即した内容であるほど人気があり、参加者に評価されている。

【註・文献】

- ¹ 「独立型の CLC」とは現地で、ナショナルセンター（モンゴル国教育省所属のノンフォーマル教育遠隔教育ナショナルセンター）等が発行する報告書等でよく使われている用語である。これらの CLC はセンター長、技術主任、教師、一部ではソーシャルワーカー、会計士といった職員構成を持ち、財政的には当該地域の行政機関から予算を直接獲得している。例えば、第 3 章で分析を行ったウランバートル市バヤンズルフ区の CLC は独立型の CLC である。これに対し、主に「**教育機関**（学校）」、少ない個所ではあるが「**その他の機関**（ソム（郡）役場、県の教育局、地域の図書館）」を頼って活動を行っている CLC という用語で記されるソムの CLC には通常、教師 1 人のみが置かれており、それぞれの機関の施設内の空き部屋を使って活動を行っている。財政的にもその機関（学校）を通ってくる予算から給料が支払われている状況である。他方、独立型と称されている CLC でも学校の建物の一部を使って活動をしている現状が多い。したがって、独立型というのは施設などのハード面での独立状態をでははく、財政（予算）的な面で独立できているかどうか、つまり、必要な予算を請求・獲得し、自己の活動に充てることができているかどうかを意味していると思われる
- ² ナショナルセンターより 2009 年 3 月時点で提供された資料による
- ³ 山崎（2002:13）
- ⁴ モンゴル国教育文化科学省
- ⁵ 一つのクラスを違う年齢と教育レベルの生徒で構成し、それを「混合グループ」と呼んでいる。当然ながら教育レベル的になるべく近い生徒で構成したいという方針をとっている。本論文の中で「混合グループ」を「複合クラス」と表記した箇所がある
- ⁶ モンゴル国教育省所属のノンフォーマル教育遠隔教育ナショナルセンター

終章 研究の成果と課題

はじめに

ここまで、ノンフォーマル教育について、その概念化と政策展開といった側面から整理し、モンゴルにおける公的ノンフォーマル教育の制度政策の現状、また、実践拠点である CLC の活動の内容を明らかにしてきた。また、教育関係の主体である教育者の CLC で展開する実践と彼らの力量形成の仕組みを明らかにし、学習者の生活を社会的、経済的側面からとらえて検討した。

以下では、各章で明らかになったことを振り返り、関連をつけて検討する。

第 1 節 研究結果と成果のまとめ

本論文では、まず、第 1 章において、ノンフォーマル教育の理念と特質をノンフォーマル教育注視への国際的背景、その概念が出現するまでの流れに沿って、国際開発理論の視点から見て、先行研究の成果と課題を整理してきた。また今日的な理論的・実践的課題に関する先行研究の提言を整理し、検討を加えた。

その結果、現行のノンフォーマル教育には、発展途上国における成人の識字教育と未就学、中退児童向け基礎教育、ライフスキル、労働技術、および文化一般などをカバーする狭義の意味付けと途上国、先進国を問わず学校教育以外の組織的教育活動全体を含む広義の意味付けがあることを明らかにした。それは、途上国や先進国といった区別によって分けられているのではなく、それぞれの国におけるフォーマル教育制度の充実度によって活動内容が異なってくる現実的問題に起因していることを確認できた。

ノンフォーマル教育はその特性から開発途上国において教育制度外に取り残されている多くの人びとに、彼らの生活や学習ニーズに即した教育機会を提供することができるとされている。特に、成人の非識字状態を改善するのに決定的な役割を果たし、個々人の能力の開発、強いては地域や国家の開発に貢献する可能性を有している点において、この教育は開発の理念と密接に関連する性質を示している。更に、ノンフォーマル教育は途上国等において学習社会の中核ともなるべき生涯教育の体系を支える可能性を有しているという観点からも国際的に注視されている経緯があることが明らかになった。

しかしその一方で「ノンという否定形から始まる言葉であることから明らかなように、どうしてもフォーマル教育の補完的役割が強調され、セカンドクラスの劣った、あるいは不十分な教育という認識が長年されてきた。途上国において、ノンフォーマル教育の必要性は常に議論されつつも、この認識自体が大きな挑戦となっている」（大橋 2005：298）等の指摘で示されるように、ノンフォーマル教育は数多くの理論的、実践的課題を抱えてきている。

1990 年代以降は途上国における人間中心の政策である EFA、MDGs、更には、途上国先進国共通の課題として SDGs の取り組みが進められている。これらの取り組みが設定した目標：識字と基礎教育の完全普及、ジェンダー格差の解消、貧困削減、環境を配慮した持続可能な社会と生涯学習社会の構築を達成するのに「教育＝学習」が常に中心的な位置を占めるようになってきた。ノンフォーマル教育は、持続した学習を可能にし、教育へのアクセスの拡大に役立つ重要な手段であるとされ、国際開発、国際教育開発政策のなかで積極的に使われてきた。

このような背景、つまり、ノンフォーマル教育という名の下に行われる実践の多くが途上国で実践されてきたことからその概念化が途上国を中心にする考えと先進国に行われる実践も含めた広い意味でとらえる考えといった二つの流れが出てくる結果をもたらした。また、学校教育の補完的役割の側面が強調され、ノンフォーマル教育が秘めている可能性がいまだに見届けられていないという指摘も多数みられる。

第 1 章ではまた、特に SDGs という共通の目標が進められている今日、広い意味でノンフォーマル教育として捉えなおし、概念化の進展を図ろうとする研究が近年主流となっていることが明らかになった。

政策展開、実践の面においては途上国でのフィールドを中心に沢山の期待が寄せられながらも財源の確保、教育の質、成果の評価、多数のステークホルダーの連携といった実践上の課題があげられ、今まで以上に具体的かつ多様な方法を活用して改善させていかなければならない現状であることが示された。

第 2 章での考察を通して、次のことを明らかにしてきた。①モンゴル国における社会主義時代とその直前の教育事情、②社会主義時代に積み上げてきた教育水準の高さと成人教育の前史、③1990 年以降の体制転換に伴って教育分野が抱えた問題、④1990 年以降にノンフォーマル教育制度が形成される法的基盤と関連政策、⑤現在の公的ノンフォーマル教育制度の現状などである。

社会主義時代には、学校教育が制度として成立してなかった遊牧民の国で近代教育システムを成立させ、識字率をほぼゼロから 90%以上の状態まで引き上げてくる初期の過程には伝統的なゲル教室、従弟教育、識字サークルなどといったノンフォーマルな教育の柔軟な方法が盛んに使われていた。また、国は強力な政策で教育の普及を図ってきたことがこのような成果をもたらす力となった。

しかし、学齢期児童に対する基礎教育（前期中等教育）の普及が達成されたとみなされた 1987 年からわずか 3 年後からこれまで少なくとも基礎教育の面で達成したレベルが低下しはじめた。このことに関するギタ（2007：73）の言及によると、「1990 年にモンゴルで社会主義時代が終わりを告げた。同年に国際教育会議において「万人のための教育」計画が採択された。これと時期を同じくして、モンゴルで教育サービスを万人に届けることでこれまで達した成功を低下させる「下りの 10 年」が始まった」としている。

こうした背景のなかで、教育法等においてノンフォーマル教育の存在が認定されはじめ、ノンフォーマル教育の制度化が図られた過程を体制転換から 20 年間の動きを中心に検討した。

現在、モンゴルにおける公的ノンフォーマル教育は児童の不登校問題の解決、基礎教育の普及、成人の識字問題などといった目の前の課題に取り組む必要性を受けて、法整備や政策の推進の志向も全体的にその方向へと向かっていることが窺われる。貧困削減政策、ESD の取り組み関わる政策文書が数多く出され、それらの推進に現在のノンフォーマル教育の制度そのもの、あるいはその教育の形態が使われ、活動の多様さが図られていることを明らかにした。

一方では、国家から与えられる予算が僅かなため、活動の維持に外部機関、特に国際機関等との連携が欠かさない現状である。それがかえって実践の多様性に役立っていることも推測されるが、この件に関して追跡の余地が余るところである。

モンゴルでノンフォーマル教育の制度、政策が確立される過程に関して、現地の学者は「教育の新たな制度を社会生活の総合的な空間において構造化し、フォーマル（学校）とノンフォーマル（非学校）な形態の区別をとらえ、教育活動の多彩な形態、形式を合法化し、今後の進展における理念を構成させることに力を入れてきた…（同時に…逸脱、偏向も経験された」とし、「その原因と因果を慎重に分析し、教育の歴史に適切な位置づけを持つ正確な記録として残し、活動に対す

る実証的な評価・結論をつけ、教訓をおぼえることが重要」¹といった旨の指摘を行ってことから、試行錯誤があつての過程であつたことを確認できよう。

第3章では、ウランバートル市内で補助教育事業を中心に展開しているウランバートル市東部のバヤンズルフ区の事例と地方部のCLCの事例を中央県のルン・ソムとエルデネ・ソムの事例でそれぞれ検討した。両方のCLCは国家プログラムを実施する地域の単位としてそのプログラムで定めた基本方針に沿った事業を展開している。

バヤンズルフ区のCLCでは、補助教育活動を中心とし、多くの生徒を抱えており、この面ではノンフォーマル教育として大きな機能を果たしてきていることが明らかになった。

バヤンズルフ区以外の、ウランバートル市内のCLCでは、例えば、南部に位置するハンウル区のCLCはその名を「教育・生産センター」として改名し、区の福祉局、国際機関と連携をして資金調達をしながら、職業教育を中心として活動を展開している²。また、ウランバートル市のなかで貧困層が集中しているとみなされるゲル地区が占める割合の少ない北西部にあるバヤンゴル区のCLCは成人を中心対象に据えて、パソコン教室、文化活動などを中心の活動を展開している。

こうしてCLCそれぞれが活動の中心とする分野を選択していくプロセスには地域それぞれの学習ニーズは勿論のこと、財源確保・経営上の利便関係も影響している。この章の前半で分析したバヤンズルフ区CLCの場合は、補助教育の学習者に対して2003年から生徒一人当たりの経費が国家予算から与えられるようになり、多くの生徒を抱えるCLCにはその分比較的大額の予算がくるようになったことが同CLCの補助教育事業確保の一つの動機となっている。

地方部のCLCの場合、国際機関などとの連携のとり難しさはあるものの、教員のステータス向上と給与の安定化が図られたことで活動が維持できている。しかし、夏休みを削って、移動しながら非識字者の遊牧民に補助教育、ライルスキル教育を一人で実施しているCLC教員の労働の過酷さから、今後、地方部の教員の優遇の改善および増員対策が図られなければならないといったモンゴルのノンフォーマル教育分野が抱える課題の一面が浮かび上がって見えた。これも、特に地方部のCLCに対する地方及び中央行政の支援体制、それに伴う予算環境の改善が必要であることを意味するものであろう。

第4章では、モンゴルの公的ノンフォーマル教育が主な対象としている貧困住民層の生活の実態と彼らの生活を支えている支援の構造を、貧困ゲル集落の住民への聞き取り調査をとおして明らかにし、ノンフォーマル教育が彼らにとって持つ意味について検討した。

この地区の居住者には、体制転換後の社会変動を契機としてウランバートル市のこのゲル集落に地方から移動してきた人びとが大半を占めている。この新しい都市生活で新しい仕事と機会が開かれることを夢見ての移動であった。また、ウランバートル市出身で、経済混乱、社会変動の影響を受けて失業者になり、住居を失ったがために、空き地にゲルを立てて、生活の再建を目的に移住してきた人たちもいる。どの人たちにとっても、この地で彼らを待ち受けていたのは厳しい現状であった。

こんななかでの定着の過程では親族関係と地域行政であるホローの支援が大きい役割を果たしたが、安定した仕事を見つけることは至難の業であった。さまざまな不安定な職を移動しながら適応しようとしてきたが、今の経済状況から見る限りそれは貧困な状況のなかでの、成り行き任せの試行錯誤でしかなかったといえる。この対応の形態の一つが世帯形成の特殊性であり、ハシャー内に複数の親族世帯をふくみながら共同的な暮らしをしてきている。

また、ゲル地区に地方から流入してきた人びとは、同時に、住民登録、医療保険、教育などの面からみても、社会的諸権利へのアクセスが制限され、社会から排除されてきた人びとであった。

このような成り行き任せの生活から脱しようとする時、コミュニティ・ソーシャルワーカーなどによる社会福祉的援助は重要な実践ではあるが、同時に、この地域で実践されるノンフォーマル教育の形態であるCLCにおける教育的支援が重要な意味をもつことは明らかである。CLCの事業は必ずしもこういった貧困住民層へ十分に届けられていない現状、特に学校教育の機会を逃したまま学齢期を過ぎた成人に届ける面で更なる工夫が必要であることが明らかになった。

第5章では、ウランバートル市内の6区のCLCのセンター長を対象に行ったインタビュー調査を通して、彼女（彼）らの職業経歴と力量形成のプロセス、さらにCLCで働くほかの教職員の力量形成の仕組みを明らかにした。

90年代に入ってから大学に入学し、卒業した1ケース（Fさん）を除

く全てのケースでは、社会主義時代に生まれ育ち、教員養成大学を卒業し、教師としての経験を積んでいる。そして、学校の管理職、教育行政の仕事などを経て、教師に必要とされる教授法はもちろんのこと、人間関係上の柔軟性、仕事に対する主体性と責任性、生徒へ気配り等を学んでいったことが明らかになっている。

このように、それぞれ一定の力量が形成された経験者たちだが、CLCの職員というかつて誰もが経験していない職を果たすことになり、自らCLCの事業を開拓していかざるを得ない状況に直面し、その課題を解決していくなかで自分や周りの職員に多様な能力を必然的に開発していくことになる。

CLCは、現時点で、識字教育も含む補助教育にもっとも力が入れている。主要な学習者は補助教育の生徒たちである。その為、センター長がCLC教員にとってこれら生徒の家庭事情も含めて、彼らを深く理解し、個別に対応していくような対応力のことを「もっとも大事な専門性」とみなしている。

大学等での専門職の養成が始められていない状態の中で、CLC職員にとって力量形成の支柱はCLCの運営と教育実践自体であり、それを補完するものとして各種の研修があるといった力量形成の仕組みが作られていることが判明した。一方、今後も活動の質的な改善と量的な拡大を実現していくには、職員の力量のさらなる向上が図られる必要がある事実が明らかになった。

CLCの他の教職員の力量形成のプロセスに関する理解は十分に得られなかった。追求の余地が残るところである³。

第2節 本研究の意義と今後の実践及び研究の課題

筆者は本論文の意義として主に次の3点を取り上げることができると考えている。

第1は、本研究は、モンゴルにおけるノンフォーマル教育に関する研究の蓄積が日本ではほぼ未開拓であるという現状のなかで、その助教把握に関わる知見の一定の集約と整理、そして現状分析を達成したことである。

第2は、そこで展開されている教育行為の意味を、学習者の実生活をふまえつつ明らかにしつつ、制度・政策を検証する試みを行ったことである。

第 3 は、ノンフォーマル教育が公的に保障されることによる、教育のアクセスの拡大、貧困からの離脱に果たす効果をとらえようとしたこと、などである。

さらに、ノンフォーマル教育を参照することで、SDGs など、グローバル・ガバナンスの動態の把握が可能となる（丸山 2016b:77）といった観点との関わりで、国際機関と密接な連携を図りながら実践が展開されているモンゴルの公的ノンフォーマル教育の展開を説明したことで、日本の社会教育政策研究ではあまり注目されてこなかったグローバル・ガバナンスへの着眼を提案できたことに、一定の意義がある。

一方、本研究では、ノンフォーマル教育概念をめぐって、今後さらなる研究によって深められるべき課題が多く残されていることも確認された。

日本では、1990 年代以降、社会教育研究における世界的相互規定が目指され、この「ノンフォーマル教育」概念が、日本の社会教育概念を包含しうる概念と目され、日本の学界内では今日、おおよそそうした理解が定着している⁴。しかしながら、本研究で明らかにしてきたように、少なくともモンゴル国のノンフォーマル教育は、日本の社会教育とは大きく異なるものである。

最大の違いは、政策の流れ方である。

第 2 章以降で説明したように、モンゴルの公的ノンフォーマル教育は、マクロレベルでのプランニング、マネージメント、調査およびモニタリングを行なう専門の機関が成立し、国レベル、県とウランバートル市のレベル、区とソムのレベルでのノンフォーマル教育活動の連帯の確立とシステム化が確保されている。そして、そのすべての政策はトップ→ダウンといった流れになっている。

日本において、ノンフォーマル教育は、住民の自発性、地域の実情を踏まえた組織された支援などによって発展していくことが望ましいと論じられているところとは、対称的なシステムとなっている。また、モンゴルではこうしたノンフォーマル教育の今後の課題としては、その普及の促進、拡大、統計データの共有と信頼性の向上、対象者の認識への挑戦、地域と参加者が内包している可能性を活かすような自発性への支援政策、確かな財政資源の確保などであり、つまり、よりその支援システムを強固なものにすることが目指されており、日本で議論されているボトムアップへの志向は微弱である。

また、モンゴルのノンフォーマル教育の政策の現状から窺えるのは、それはあくまで貧困層を対象とした教育サービスであり、「あらゆる人」を対象としたものではない。この点も日本の社会教育との大きな相違点である。ただ近年では、地下資源の開発や、高等教育の進展など、経済が発展、安定化しつつある。このような中で、モンゴルのノンフォーマル教育は、いずれは課題の縮小に伴って、消えていく、という扱いになっていくのか。それとも、全ての人がその一生涯を通じて学習し、自分の人生をより豊かにしていくための教育に変化、発展していくことになるのか。

この点に関わって、近年の政策動向を見てみよう。この論文では 1990 年代から 2010 年までの間を中心に検討したが、モンゴルの公的ノンフォーマル教育は 2012 年から第 27 代首相 D. アルタンホヤグ (D. Altankhuyag) が提起した「改革の政府」による政策の一環で生涯教育制度の基盤を築く理念の下「ノンフォーマル教育・生涯教育」制度として改名を行い、活動範囲を拡充させるための対策をとってきている。そのため、それまでの活動の方針が更新され、現在は従来の識字教育、補助教育、ライフスキル教育に加えて、健全な家庭生活のための教育、市民性の育成、道德教育、美的感覚を養う教育、さらに科学教育も視野にいたした活動方針を取り入れている。したがって、2010 年くらいまでの活動を取り扱った時点で明らかになった先述の課題への取り組みは既にはじめられていることが予測される。

こうしたノンフォーマル教育の今後の展開をどのように展望するかは、日本をはじめ、途上国外の国々の経験を見据えながら、検討していくことが必要であろう。

一方で、日本の社会教育の現実には「あらゆる人」に開かれてはいないことが、近年は課題視されてきている。実際には社会教育、ひいては教育が届いていない層（不就学者、障がい者など）の存在が近年の研究では課題化され、そうした方々に届くかたちに、いかに社会教育を再構築するかが検討されてきている⁵。そのような課題を検討する上で、ここまでは社会的弱者に特化し、その社会的包摂にむけての教育政策として取り組まれているモンゴル等のノンフォーマル教育について、より包括的に研究していくことは、日本の社会教育および成人教育の研究に対しても示唆を与えるものとなるだろう。

とりわけ、日本の政策研究では検討されることの乏しい、社会教育・生涯学習政策におけるグローバル・イシューとローカルのバランスングを捉えるという視点は、重要な示唆を与えることが期待されよう。

おわりに

筆者は、本研究を通して、教育とは人が人のために行う行為であるといった原点に立ち返り、教育のこの両者の主人公の置かれている状況をふまえながら、彼・彼女らの成長にとって教育・学習行為がもつ意味を考える試みを、モンゴルの経済的困難層に即して行った。日本の社会教育、成人教育研究では、職員の力量形成、彼らの学びに関する研究が近年活発に行われているが、そのぶん、学習者の生活実態に着目し、学習者にとっての学習の意味を問い直す研究は立ち遅れているように思われる。筆者の研究者としての力量不足による多々の点を含みながらも、住民（学習者）の主体性の実現に向けた多くの施策、それらを裏付ける教育研究の中心に学習者を据え、細かい生活背景を配慮していくことの重要性を少しでも提示できたとすれば、それこそが本研究が持つ最も大切な意義であり、示唆であると考えている。

なお、本論文の第3章から第5章はこれまで発表してきた幾つかの共同及び単独執筆論文を核にし、修正、再構成したものであり、初出は以下のとおりである。

初出一覧

1. 高橋満、エンフオチル フビスガルト、ダグワドルジ アディアニャム(2009)「モンゴルの社会変動と成人教育」東北大学大学院教育学研究科年報 58-1、p 69-90
2. ダグワドルジ アディアニャム、エンフオチル フビスガルト、槇石 多希子、高橋満(2010.5)「ゲル集落における世帯形成と家族生活ーモンゴル・UB市の事例」日本都市学会年報、Vol.43、p 285-293
3. ダグワドルジ アディアニャム、エンフオチル フビスガルト、高橋満(2010.12)「貧困住民層のライフコースと成人教育の課題ーホギーン・ツェグ：絶望の淵からの報告」東北大学大学院教育学研究科、研究年報、59-1、p 159-186
4. ダグワドルジ アディアニャム(2011)「CLC センター長の職業経歴と力量形成」東北大学大学院教育学研究科、研究年報、60-1、p 169-195
5. ダグワドルジ アディアニャム、高橋満、ほか「第10章 体制転換と

社会的排除のプロセス—排除から社会的承認へ」「第11章 社会的包摂と成人教育の可能性」高橋満 編著（2017）『成人教育の社会学 パワー・アート・ライフコース』東信堂

註

¹ Begz 2006:6

² 高橋満 ほか(2009)

³ なお、力量形成のプロセスの追求を含めないが、CLCで働く他の教職員の置かれている状況に関してエンフオチル・フビスガルト、松本大「モンゴルにおけるノンフォーマル教育教師の仕事と生活」東北大学大学院教育学研究科年報 60（2）、2011.12、p 197-214 に詳しい検討がされている

⁴ 日本社会教育学会編『現代社会教育の理念と法制』（東洋館出版社、1996年）

⁵ 例えば、日本社会教育学会編『子ども・若者支援と社会教育』（東洋館出版社、2017年）、松田武雄編『社会教育と福祉と地域づくりをつなぐ』（大学教育出版、2019年）などがそうした志向をもつ研究といえる。

【引用・参考文献】（和文）

1. 青木信治 編（1993）『変革下のモンゴル国経済』アジア経済研究所
2. 秋山孝充、近藤正規 編（2004）『開発援助同行シリーズ3 開発アプローチと変容するセクター課題』FASID 国際開発高等教育機構
3. アジア経済研究所（1997）『国別経済協力指針策定のための基礎調査：モンゴル』報告書
4. 池田透男（1990）『教職科学講座第6巻社会教育学』福村出版
5. 石田憲一（1993）「フィリピンにおける Non-formal Education の教育政策上の展開」広島大学教育学部紀要第一部（教育学）第42号、p 134-135
6. 石田憲一（1998）「ノンフォーマル教育制度の構造と課題に関する考察——学校教育制度との関係に注目して——」広島大学教育学部紀要第一部（教育学）第47号、p 67-74
7. 磯野昌子（1999）「ネパールにおけるノンフォーマル教育の展開——エンパワメントのための成人識字教育プログラム研究」国際教育研究紀要第4号.12、p 15-43
8. 市川昭午（1986）「インフォーマルエデュケーション、ノンフォーマルエデュケーション」『新教育社会学事典』（日本教育社会学編）東洋館出版
9. 江原裕実編（2001）『開発と教育——国際協力と子どもたちの未来』新評論
10. 大津和子（2003）「EFAをめざすノンフォーマル教育の現状と課題——ウガンダとタンザニアの事例分析から——」北海道教育大学紀要（教育科学編）第54巻、第1号、2003.9
11. 大橋知穂（2005a）「コミュニティ学習センター・コミュニティエンパワメントへ向けての学びの場——バングラデシュ NGO のノンフォーマル教育プログラムの理念とアプローチをもとに——」生涯学習・社会教育学研究第30号、p 53-61
12. 大橋知穂（2005b）「アジアのノンフォーマル教育の概況と今後の課題——日本の社会教育・生涯学習の役割と連携の可能性について——」東京大学大学院教育学研究科紀要45、p 297-307
13. 岡田未来（2017.9）「1. 持続可能な開発目標（SDGs）とは何か」北脇秀敏ほか 編『持続可能な開発目標と国際貢献——フィールドからみた SDGs』朝倉書店
14. 小川啓一、江連 誠、武 寛子（2005.12）『万人のための教育（EFA）への挑戦：日本のODAに対する提言』平成16年（2004年）度、独立行政法人国際協力機構（JICA）客員研究員報告書

15. 押山正紀(2007) タイ国における教育と開発ーチェンマイ大学大学院ノンフォーマル教育学科からの一考察ー恵泉女学園大学文学部紀要 20、p 69-85
16. 梶谷美春(1991)「ノンフォーマル・エデュケーション」国際教育事典(松崎巖監修) 教育交流社
17. 神沢有三(1981)『モンゴルの教育・亀跌・異音昼語』(株)長崎出版
18. 河内 真美(2016)「ユネスコにおける基礎教育(Fundamental Education)の構想ー事業導入初期に着目してー」日本公民館学会年報 13、p 78-86
19. 川野辺 敏(1976)『ソビエト教育制度概説』新読書社
20. 環境省(2014.8)「国連 ESD の 10 年」後の環境教育推進方策懇談会報告書
21. 教育用語辞典(2003)、山崎 英則、片上宗二 ほか、株式会社ミネルヴァ書房
22. クームス P.H.(Coombs,P.H.) “The World Educational Crisis, A Systems Analysis” 1968, Oxford University Press (池田進・森口兼二・石附実 訳『現代教育への挑戦』1969 年、日本生産性本部)
23. 国連広報センター『国連ミレニアム開発目標報告 2015, 要約版』
www.unic.or.jp/files/14975_3.pdf (参照日:2018.11.11)
24. 小長谷 有紀(2004)『モンゴルの二十世紀 社会主義時代を生きた人びとの証言』中央公論新社
25. 佐藤一子(2006)『現代社会教育学 生涯学習社会への道程』東洋館出版社
26. 佐藤千寿、神馬征峰、村上いづみ(1999)「成人識字教育をエントリーポイントとしたコミュニティ・エンパワーメントーネパール農村におけるセルフ・ヘルプ・グループ活動の展開ー」『国際協力研究』Vol.15 No.1(通巻 29 号)1999.4、p19-31
27. 佐藤寛(編者)(2005)『援助とエンパワーメントー能力開発と社会環境変化の組み合わせー』アジア経済研究所
28. 佐藤 真理子(1994)「世界銀行の教育投資戦略の分析」国際協力論集、2(2)、p 111-128
29. 斉藤泰雄(2001)「第四章 基礎教育の開発 10 年間の成果と課題ージョムティエンからダカールへ」江原裕美編『開発と教育ー国際協力と子どもたちの未来』新評論
30. 坂本是忠(1969)『モンゴルの政治と経済』アジア経済研究所(三陽社)
31. 澤田康幸ほか(2004)「第 3 章 分野別の援助動向 教育開発ー現状と展望」秋山孝允、近藤正規編著『開発援助シリーズ 3 開発アプローチと変容するセクター課題』FASID 財団法人国際開発高等教育機構

32. 渋谷英章（1980）「低開発諸国における nonformal education の検討—formal education との比較を通して—『生涯教育の展開』日本生涯教育学会年報、第 1 号、p 299-316
33. 渋谷英章（1983）「インドにおける Nonformal Education の論理構造—教育制度における Nonformal Education の 3 類型に関して—」筑波大学教育学係論集、1983.3、p 1-15
34. 渋谷英章：<http://ejiten.javea.or.jp>（1990）『生涯学習辞典』（日本生涯教育学会編）東京書籍、p 45
35. JICA 2005.4（国際協力機構）「chapter 1 識字向上の鍵を握るノンフォーマル教育」『国際協力』（特集 識字教育 自立への扉—新しい可能性を求めて）2005 年 4 月
36. JICA（2004）（国際協力機構）「課題別指針 ノンフォーマル教育」国際協力総合研修所報告書、2004 年 9 月
37. JICA 2005.5a（国際協力機構）「ノンフォーマル教育支援の拡充に向けて」国際協力総合研修所報告書、2005 年 5 月
38. JICA 2005.5b（国際協力機構）「課題別指針 基礎教育」2005 年 5 月
39. スチャリクル・ジュタティップ（Juthathip Sucharitkul）2007「タイにおけるストリートチルドレンのためのノンフォーマル教育と NGO による援助プログラムの事例」現代社会学研究、第 20 巻、p 55-72
40. 住岡英毅（2003）“ノンフォーマル・エデュケーション(non-formal education)” 教育用語辞典、山崎 英則、片上宗二 ほか、株式会社ミネルヴァ書房
41. 高橋満、エンフオチル フビスガルト、ダグワドルジ アディアニャム（2009）「モンゴルの社会変動と成人教育」東北大学大学院教育学研究科年報 58-1、p 69-90
42. 滝澤 克彦（2008）「社会主義と宗教の記憶—モンゴルにおける家庭内祭祀の持続と変容を中心に—」高倉浩樹・佐々木史郎編『ポスト社会主義人類学の射程』国立民族学博物館調査報告 78、p 429-450
43. ダグワドルジ アディアニャム、エンフオチル フビスガルト、槇石多希子、高橋満（2010.5）「ゲル集落における世帯形成と家族生活—モンゴル・UB 市の事例」日本都市学会年報、Vol.43、p 285-293
44. ダグワドルジ アディアニャム、エンフオチル フビスガルト、高橋満（2010.12）「貧困住民層のライフコースと成人教育の課題—ホギーン・ツェグ：絶望の淵からの報告」東北大学大学院教育学研究科、研究年報、59-1、p 159-186

45. ダグワドルジ アディアニャム(2011)「CLC センター長の職業経歴と力量形成」東北大学大学院教育学研究科, 研究年報、60-1、 p 169-195
46. 高橋満 編著 (2017)『成人教育の社会学 パワー・アート・ライフコース』東信堂
47. 武田 丈 (2003)「SLS プロジェクトによるインドの識字教育とエンパワメント：集団比較実験法による同言語字幕つきテレビ番組の識字力への効果測定」関西学院大学社会学部紀要、85、2003.3、p 43-53
48. 田中治彦著 (1994)『南北問題と開発教育——地球市民として生きるために』亜紀書房
49. 手打 明敏、河内 真美、タイの「ノンフォーマル教育及びインフォーマル教育局 (Office of the Non-Formal and Informal Education:ONIE)」関係資料『教育学論集』第6集、2010.3、p 105-133
50. 手打明敏(2010)「公民館の国際比較研究」日本公民館学会年報、2010年、第7号、特集：公民館の国際比較研究
51. 中岡大記 (2018)「ユネスコ教育政策の歴史的展開とその特徴 —— EFA 概念を手がかりとして——」産大法学 51 巻 3・4 号
52. 長岡智寿子 (2005)「ネパールにおける教育開発政策の現状と課題ーノンフォーマル教育に注目してー」大阪大学大学院人間科学研究科紀要 31、p 270-299
53. 長沢孝司、今岡良子、島崎美代子 編集(2007)『モンゴルのストリートチルドレン』(株) 朱鷺書房
54. 中嶋裕子 (2007)「インドの初等教育段階におけるノンフォーマル教育の現状」国際教育 第13号、p 3-23
55. 中村幹子 (1998)「基礎教育支援の一考——ノンフォーマル教育に注目して——」国際協力事業団『国際協力フロンティア』No.7、 p 54-65
56. 仲 律 子(2001)「モンゴルが抱える教育課題ー経済的問題を主軸としてー」Bulletin of the Graduate School of Education and Human Development、Nagoya University、 2001、Vol.48、 p 9-16
57. 西井麻美 (1991)「ブラジルの 1970 年代以降における Nonformal Education の概念」『生涯学習 IX 諸外国の生涯学習』雄松党、1991年、p 3-21
58. 日本社会教育学会編 (1996)『現代社会教育の理念と法制』東洋館出版社
59. 日本社会教育学会編 (2017)『子ども・若者支援と社会教育』東洋館出版社
60. 松田武雄編『社会教育と福祉と地域づくりをつなぐ』大学教育出版、2019

年

61. 源田理子 (2007) 「ノンフォーマル教育援助における参加型評価手法の活用—「利害関係者が評価過程に評価主体として関わること」の意義」(特集:教育評価) 日本評価研究 (日本評価学会) 7(1)、p73-86
62. パウロ・フレイレ (1979) (小沢有作ほか訳) 『被抑圧者の教育学』亜紀書房
63. 早川 有香 「持続可能な開発のための教育 (ESD) におけるステークホルダー連携 : 先行研究レビューに基づく分析枠組みの検討」, 京都産業大学世界問題研究所紀要、No33、2018. 3、 p 101-108
64. 広島大学国際教育開発協力センター、CICE 叢書 3 (2007. 5) 国際教育開発連続講座報告書、JBIC (教育ネットワーク研究会) の活動結果として
65. フリードマン (Friedmann, J) (1992) “Empowerment: The Politics of Alternative Development” Blackwell (斉藤千宏・雨森孝悦監訳『市民・政府・NGO—「力の剥奪」からエンパワーメントへ』新評論、1995 年)
66. ボーラ (Bhola, H. S) (1997) 『国際成人教育論—ユネスコ・開発・成人の学習』(*World trends and issues in adult education*) 岩橋恵子/猪飼美恵子ほか 訳、東信堂
67. 松崎巖 (1990) 「生涯教育の発展と比較研究」『比較教育学』(古田正晴編) 福村出版
68. 松田哲 (2006) 「途上国における教育開発—統合型教育から変革型教育へ—」群馬大学留学生センター論集、2006. 6 号、p 35-50
69. 丸山英樹、太田美幸編 (2013) 『ノンフォーマル教育の可能性—リアルな生活に根ざす教育へ—』新評論
70. 丸山英樹、太田美幸、二井紀美子、三原礼、大橋知穂 (2016. a) 「公的に保証されるべき教育とは何か: ノンフォーマル教育の国際比較から」〈教育と社会〉研究 26、p 63-76
71. 丸山英樹 (2016. b) 「持続可能な開発とノンフォーマル教育のグローバルガバナンス」国際開発研究/国際開発研究学会編 25 (1・2)、2016. 11、p 71-79
72. 三宅隆史 (2016) 「第 4 章 MDGs から SDGs へ」、田中治彦、三宅隆史、湯本浩之『SDGs と開発教育: 持続可能な開発目標のための学び』学文社
73. 湊 邦生 (1999) 第 5 章「貧困とコミュニティ」、島崎美代子 編『モンゴルの家族とコミュニティ開発』日本経済評論社
74. 宮内 俊慈 (2016) 「モジュール型中級後期教科書の学生による評価 (3)」関西外国語大学留学生別科 日本語教育論集 26 号、p 41-62

75. モンゴル科学アカデミー歴史研究所（1988）編著、二木博史/今泉博/岡田和行 訳、田中克彦 監修『モンゴル史 1』恒文社
76. 文部科学省ホームページ：<http://www.mext.go.jp/>
77. 山崎準二（2002）『教師のライフコース研究』創風社
78. 山田肖子（2006.12）「万人のための教育(Education for All: EFA)」 国際開発目標が途上国内で持つ意味 —エチオピア国における政府と家計へのインパクト—、GRIPS Development Forum Discussion Paper, No. 15
79. 山西優二（1988）「開発途上国におけるノンフォーマル教育に関する基礎考察」フィロソフィア（早稲田大学哲学会）76号、p 101-118
80. 山西優二（1989）「アジア地域におけるノンフォーマル教育の展開——タイを事例として」フィロソフィア（早稲田大学哲学会）77号、p 139-159
81. ユネスコウェブサイト：www.unesco.org
82. ユネスコ(UNESCO) 2009、“Review of Contexts and Structures for Education for Sustainable Development”、日本語訳：『国連持続可能な開発のための教育の10年中間年レビュー：ESDの文脈と構造』国立教育政策研究所訳、2010.7
83. 吉田実（1980）『モンゴル』（リージョナル・ブックス）（株）カシヨ印刷
84. 吉田重和、佐藤裕紀（2018）「ISCED（国際教育標準分類）を用いた比較教育分析の試み：学校種間の接続を検討事例として」早稲田教育評論＝Waseda review of education 32(1), p 95-107
85. Ross Wade & Jenneth Parker “EFA-ESD Dialogue: Educating for a sustainable world” UNESCO 2008「万人のための教育（EFA）と持続発展教育（ESD）の対話のはじまり」ユネスコ 2008、国立教育政策研究所訳、2009.11
86. 渡邊洋子（2002）『生涯学習時代の成人教育学—学習者支援へのアドヴォカシー』明石書店

【引用・参考文献】（モンゴル語）

1. Begz.N(2006) 『モンゴルの教育学研究の15年：経験と教訓』教育文化科学省の教育研究所、ウランバートル市2006年、Soyombo printing 出版所（Н. Бэгз “Монголын боловсрол судлалын 15 жил: Хөгжлийн туршлага ба сургамж” БСШУЯ、Боловсролын хүрээлэн. Улаанбаатар 2006、Soyombo printing）
2. Duger. Kh（2001）『モンゴルにおけるノンフォーマル教育制度の構築とその活動安定化に関する理論的、方法論的問題』モンゴル国ノンフォーマル教育ナショナルセンターの出版所、ウランバートル市（“Монгол

Улсад албан бус боловсролын тогтолцоог бүрэлдүүлэн төлөвшүүлэх онол, арга зүйн асуудалд” Албан бус боловсролын төвийн хэвлэх үйлдвэр, Улаанбаатар хот, 2001 он)

3. Nomun-Erdene. D (2013) 『ウランバートル市における人口動態と移住者の社会的状況』 Proceedings of the Mongolian Academy of Sciences Vol. 53 No 02 (206) p 43-50、 (Д. Номун-Эрдэнэ “Улаанбаатар хотын шилжих хөдөлгөөн ба шилжин ирэгсдийн нийгмийн байдал” Шинжлэх Ухааны Академийн мэдээ, 2013 он, 53-2, 43-50-р тал)
4. Rinchin. B (1964) (『モンゴル文字の文法』第一部、ウランバートル市、モンゴル科学アカデミ出版所 (“Монгол бичгийн хэлний зүй” Тэргүүн дэвтэр, Улаанбаатар хот, 1964, Шинжлэх ухааны академийн хэвлэх үйлдвэр)
5. Shagdar. Sh, Batsaikhan. B (2010) 『モンゴル教育史』第2巻、Startline 社、ウランバートル市 (“Монголын боловсролын түүх” II боть, Стартлайн ХХК, Улаанбаатар хот, 2010 он)
6. Shagdar. Sh (2000) 『モンゴル教育史』 Bembi san 出版社 (“Монголын боловсролын түүхийн товчоон” Улаанбаатар хот, 2000 он)
7. Shagdarsuren. L (1976) 『モンゴル人民共和国の普通教育における労働・ポリテクニクス学校の成立』 ウランバートル市、人民教育省出版 (“БНМАУ-ын ерөнхий боловсролын хөдөлмөр, политехникийн сургуулийн үүсэл” Улаанбаатар, Ардын Боловсролын яамны хэвлэл, 1976он)
8. ギタほか (2007) (Gita Steiner-Khamsi & Ines Stolpe) 『教育政策の輸入』 Gerelmaa. A ほか訳、Admon 社出版 (Гита Стайнер-Хамси, Инес Штольпе “Боловсролын бодлогын импорт. Даяар шинэчлэл ба Монголын орон нутгийн хүчин зүйлс” Орчуулсан: А. Гэрэлмаа, бусад. Нээлттэй нийгэм форум, Адмон компани. (Gita Steiner-Khamsi & Ines Stolpe (2006) “Educational Import. Local Encounters with Global Forces in Mongolia” PALGRAVE MACMILLAN™, New York)
9. ナショナルセンター (2005) 『ノンフォーマル教育ナショナルプログラム実施報告書 1997-2004』 ノンフォーマル・遠隔教育ナショナルセンター出版所、ウランバートル市 (Албан бус боловсрол, зайны сургалтын үндэсний төв “Албан бус боловсролыг хөгжүүлэх үндэсний хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн тайлан, 1997-2004” Улаанбаатар 2005)
10. ユニセフ、モンゴル国ノンフォーマル教育遠隔教育ナショナルセンター (2005) 『混合グループ教育のモジュール』 ウランバートル市 (UNICEF, Албан бус боловсрол, зайны сургалтын үндэсний төв “Холимог бүлгийн сургалтын модуль” Улаанбаатар хот, 2005 он)
11. Сонгингосайхан Хангайн дүүргийн статистикийн хэлтэс (2014) 『Сонгингосайхан Хангайн дүүргийн амьжиргаа 2013』 Улаанбаатар хот (Сонгино хайрхан дүүргийн статистикийн хэлтэс “Сонгино хайрхан дүүрэг Мянганы хөгжлийн

зорилтууд” Улаанбаатар хот, 2014 он)

12. モンゴル国立統計局 (2001) 『2000 年国勢センサスの結果報告書』
(Үндэсний статистикийн газар “Хүн ам орон сууцны 2000 оны улсын
тооллогын үр дүн” УБ Интерпресс, 2001 он)
13. モンゴル国立統計局 『統計年鑑』 1995、1996、2005、2009、2011 年
14. モンゴル国立統計局 (2011) 『モンゴル国 100 年にー1911～2011 年ー』
統計集、ウランバートル市 (“Монгол улс 100 жилд 1911-2011
Статистикийн эмхэтгэл” Улаанбаатар хот, 2011 он)
15. モンゴル教育研究所 (2006) 『モンゴルの教育科学の 15 年：経験と教訓』
教育文化科学省所属教育研究所、ウランバートル市 2006 年、Soyombo
printing 出版所 (“Монголын боловсрол судлалын 15 жил: Туршлага
ба сургамж” БСШУЯ, Боловсролын хүрээлэн. Улаанбаатар 2006,
Soyombo printing)
16. モンゴル人民共和国 科学アカデミー (1966)、ソビエト社会主義共和国
連邦 科学アカデミー 『モンゴル人民共和国の歴史』 モンゴル人民共和
国 科学アカデミー出版、ウランバートル (БНМАУ-ын ШУА,
ЗСБНХУ-ын ШУА “БНМАУ-ын түүх” БНМАУ-ын ШУА-ийн хэвлэл,
Улаанбаатар, 1966 он)
17. モンゴル国教育文化科学省 (2005) 『ノンフォーマル教育・成人教育調査
団の調査報告書』 (“Албан бус болон насанд хүрэгсдийн боловсролын
багийн судалгааны тайлан” БСШУЯ, Улаанбаатар, 2005 он)

【引用・参考文献】(英文)

1. Coombs, P.H., Prosser R.C. and Ahmed, M. “New Paths to Learning
for Rural Children and Youth” (ICED, 1973)
2. Coombs, P.H. and Ahmed, M. “Attacking Rural Poverty, How Nonformal
Education Can Help” 1974, The John Hopkins University Press
3. Coombs, P.H. “Nonformal Education: Myths, Realities and
Opportunities” Comparative Education Review, 20(3), 1976
4. UNDP “*Human Development Report*” 1992
5. UNESCO “Word Declaration on Education for All and Framework for
Action to meet Basic Learning Needs” Jomtien, Thailand, 5-9
March, 1990 (Third printing, Paris, 1994.9)
6. UNESCO, “Adult and youth literacy, National and global trends,
1985-2015” 2013.6

謝辞

この論文をまとめるにあたり、多くの方からご協力とご支援をいただきました。

まず、指導教員である東北大学大学院教育学研究科の高橋満教授に心より深く御礼を申し上げます。モンゴルから日本へ留学をしたいと指導教員を探していた時に、高橋満先生は私を研究生として受け入れてくださいました。それから、研究生を経て、博士前期課程、そして博士後期課程で修学するすべての過程で、先生は勉学、研究の指導をしてくださいました。フィールド調査に出向いた際も聞き取りの進め方など、調査研究の面で必要なことを細かいところまで教えてくださいました。また、育児で研究活動を数年休んでいた私に、この論文をまとめて、提出するよう配慮し、指導をしてくださいました。

副指導教員の石井山竜平準教授には、モンゴルでのフィールド調査のご協力から学会発表の指導などを受けてきました。この論文をまとめる際、今後の研究の方向性を含めたアドバイスと励ましをいただきました。深く御礼申し上げます。

東北大学大学院教育学研究科の甲斐健人教授からは、論文をまとめる際に参考となるアドバイスとご指摘をいただきました。また、励ましのお言葉もいただきました。

同じく東北大学大学院教育学研究科の市毛哲夫準教授から、フィールド調査の際のご協力をいただきました。心より御礼を申し上げます。

また、フィールド調査に協力をしてくださったモンゴル国教育文化科学スポーツ省所属のノンフォーマル教育遠隔教育ナショナルセンターの皆様、モンゴル国中央県のノンフォーマル教育の先生方、調査に協力をしてくださったウランバートル市の CLC の教職員、聞き取り調査に応じてくださった地域住民の皆様に深く御礼を申し上げます。

博士後期課程の院生ソディキンさんの論文執筆に頑張っている姿が大変励ましになりました。同じく博士後期課程のチェミンギユさんには、論文提出の際の手続きの際にお世話になりました。ここで感謝を申し上げます。

若い院生と学部生たちからは、元気をいただきました。皆様の修学、就職が成功しますよう心から願っております。

最後に、日本語の添削をしてくださったボランティアの先生方、論文提出の手続きの際に、また、この研究科で在籍する間にお世話になってきた東北大学大学院教育学研究科教務係の中沢美江子様、濱地ルミ子様にこの場を借りて御礼を申し上げたい。

ダグワドルジ アディヤニヤム
DAGVADORJ ADIYANYAM

2019 年 3 月